

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Droit de Syndicat

ET LE

Droit de Grève des Fonctionnaires Publics

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 28 Mai 1907, à 1 heure

PAR

Ch. GERMAIN

Président : M. JAY, professeur

Suffragants { MM. SOUCHON, professeur
TRUCHY, chargé de Cours

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUE

15, Rue Racine, 15

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Droit de Syndicat

ET LE

Droit de Grève des Fonctionnaires Publics

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 28 Mai 1907, à 1 heure

PAR

Ch. GERMAIN

Président : M. JAY, professeur
Suffragants { *MM. SOUCHON, professeur*
TRUCHY, chargé de Cours



PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1907

Le Droit de Syndicat

ET LE

Droit de Grève des Fonctionnaires Publics

INTRODUCTION

De nombreuses associations de fonctionnaires se sont formées durant ces dernières années. Certaines d'entre elles ont émis récemment la prétention de se transformer en syndicats. Elles ont rencontré une très vive résistance de la part du gouvernement qui, tout en leur reconnaissant le droit de s'organiser selon la loi sur les associations du 1^{er} juillet 1901, leur déniait absolument celui de se réclamer de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884, ainsi que celui de se mettre en grève. Une campagne très ardente a été menée par ces associations de fonc-

tionnaires dans le but de vaincre la résistance du gouvernement : articles de journaux, manifestes, meetings, mise en demeure au gouvernement, cessation collective du travail, rien n'a manqué ; de sorte que la question maintenant est nettement posée de savoir si le droit de constituer des syndicats et celui de se mettre en grève appartient ou n'appartient pas, appartiendra ou n'appartiendra pas aux fonctionnaires de l'Etat des départements et des communes. Cette question sera l'objet de notre étude.

CHAPITRE I

L'état actuel de notre législation sur la question
du droit de syndicat et du droit de grève des
fonctionnaires publics.

Pour examiner dans quelle situation se trouvent actuellement les fonctionnaires vis-à-vis du droit d'association, du droit de syndicat et du droit de grève, nous adopterons la distinction, aujourd'hui en faveur, entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion ; nous admettrons dès maintenant qu'elle est légitime, et nous aurons du reste, lorsque nous exposerons la théorie juridique de la fonction publique, l'occasion de montrer comment cette distinction s'est établie et comment elle se justifie.

Les fonctionnaires se distinguent suivant la nature des actes qui sont dans leurs attributions. Ces actes

sont d'autorité ou de gestion : « Les uns sont des actes de puissance publique par lesquels les fonctionnaires commandent ou interdisent quelque chose aux administrés. Les autres sont des actes de gestion qu'ils accomplissent en leur qualité de représentants des services publics » (1). Les fonctionnaires d'autorité sont donc ceux qui ont une part d'autorité publique, ceux qui ont le droit de commander, de prendre des décisions en vertu d'une délégation de l'autorité publique. Les fonctionnaires de gestion sont ceux qui n'ont point cette part d'autorité publique, qui agissent sans mettre en action ce droit de commander.

§

Les fonctionnaires dans l'état actuel de notre législation ont-ils ou n'ont-ils pas le droit de se syndiquer ?

La loi de 1884 sur les syndicats professionnels ne semble pas avoir été faite à l'intention des fonctionnaires. C'est une loi bien spéciale qui a eu pour but de donner aux ouvriers un statut exceptionnel. Le législateur paraît avoir surtout voulu égaliser entre les ouvriers et les patrons les intérêts économiques en présence, ainsi que les conditions dans lesquelles

1. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 18.

ces intérêts entrent en lutte ; il a voulu remettre à chaque intéressé le moyen de combattre avec les mêmes armes. C'est pour obéir à cette idée maîtresse que la loi de 1884 a autorisé les syndicats de patrons comme les syndicats d'ouvriers, et visé à la fois, dans chacun de ses articles, et les syndicats de patrons et les syndicats d'ouvriers. D'un côté comme de l'autre, les ouvriers comme les patrons, peuvent se syndiquer et par conséquent faire grève, refuser leur travail ou fermer leurs usines, afin d'améliorer leurs salaires ou bénéfices.

La doctrine a soutenu que la loi de 1884 devait être interprétée restrictivement. Les arguments, par elle invoqués, ont été tirés de l'esprit et du texte de la loi, ainsi que des travaux législatifs qui ont précédé son adoption. Ces arguments, pour les résumer brièvement (1), sont les suivants :

La loi de 1884 est une loi d'exception qui déroge au droit commun des associations. L'examen de la rédaction des articles 3 et 6 prouve que le texte est bien loin d'embrasser toutes les professions et qu'il est très limitatif : l'article 3 porte que « les syndicats professionnels ont *exclusivement* pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles, et l'article 6 édicte que

1. Voir à ce sujet l'exposé complet de la question au Dalloz, 1886, I, 137.

« les syndicats professionnels *de patrons et d'ouvriers* auront le droit d'ester en justice ». L'étude des rapports présentés aux deux Chambres, ainsi que la lecture des discours prononcés lors de la discussion, amènent aux mêmes conclusions.

La jurisprudence de la Cour de cassation a suivi la doctrine dans cette voie. Un arrêt du 27 juin 1885 a jugé, en ce sens, que la loi de 1884 ne s'appliquait pas aux médecins. Les motifs de cet arrêt sont intéressants à citer. Ils sont ainsi rédigés : Attendu que la loi sur les syndicats professionnels n'a point été rendue applicable à toutes les professions, que les travaux préparatoires ont constamment affirmé la volonté du législateur d'en restreindre les effets à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et toutes autres professions ; que la loi n'est pas moins absolue dans ses termes, puisque d'une part dans l'article 6, elle réserve les droits qu'elle confère aux seuls syndicats de patrons et d'ouvriers, que d'autre part, dans l'article 3, elle limite l'objet de ces syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux ou agricoles, etc.

En ce qui concerne les fonctionnaires d'autorité, la question ne saurait faire de doute : de l'étude de la loi de 1884, de l'avis de la doctrine et par argu-

ment *a fortiori* de l'arrêt de la Cour de cassation précité il ne saurait être question de leur accorder, dans l'état actuel, le droit de se syndiquer.

La question est plus délicate quand il s'agit des fonctionnaires de gestion.

Certains auteurs ont réclamé le droit de syndicat pour les fonctionnaires de gestion. M. Bourguin, professeur à la Faculté de Droit de Paris, semble l'admettre au moins pour les ouvriers et employés de l'Etat (1). — M. Berthélemy, professeur à la même Faculté, tout en refusant le droit de syndicat aux fonctionnaires d'autorité, le reconnaît à certains fonctionnaires de gestion (2); à son avis, il n'existe pas, en effet, de différence entre certains fonctionnaires de gestion et les travailleurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture privés. La loi de 1884, s'appliquant à certaines catégories de travailleurs: travailleurs du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, doit être appliquée aux fonctionnaires de gestion qui travaillent pour le compte de l'Etat industriel, de l'Etat commerçant, de l'Etat agriculteur — tels, par exemple, les employés des

1. Bourguin. *Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat*.

2. Berthélemy. *Revue de Paris*, numéro du 15 février 1906. Conférence à la Sorbonne sous les auspices de la Société des Amis de l'Université de Paris, compte rendu Journal *Le Temps*, 24 janvier 1906.

manufactures de l'Etat, des postes, télégraphes, téléphones, des haras, des forêts, etc. — et ne doit pas, au contraire, être appliquée aux fonctionnaires qui exercent des fonctions sans rapports avec le commerce, l'industrie, l'agriculture — tels, par exemple, les employés des contributions indirectes, de l'enregistrement, les instituteurs, etc.

Il nous paraît difficile dans l'état actuel de notre législation d'admettre, pour les raisons que nous exposons précédemment, l'opinion de M. Bourguin ou celle de M. Berthélemy.

Nous reconnaissons parfaitement, en revanche, que les fonctionnaires de gestion peuvent, sous l'empire de la législation actuelle, fonder des associations conformes à la loi du 1^{er} juillet 1901. L'article 1^{er} de cette loi, énonçant en des termes très généraux l'objet des associations, prévoit la « mise en commun d'une façon permanente des connaissances ou de l'activité des contractants dans un but autre que de partager des bénéfices ». L'article 3 n'énonce qu'une restriction : elle prohibe les seules associations dont l'objet serait « illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement ». C'est dire que tous les citoyens peuvent sans aucune restriction former des associations. Rien n'empêche donc les fonctionnaires de s'associer, de constituer des associations professionnelles,

M. Berthélemy (1) conteste cependant à certains fonctionnaires le droit de constituer des associations suivant la loi de 1901. Pour lui, même depuis la reconnaissance de la liberté des associations laïques, on ne peut légalement admettre la formation d'associations de métiers qui ne jouissent pas de la liberté syndicale. Pour sa démonstration, M. Berthélemy tire argument de l'article final de la loi de 1901. « Il n'est en rien dérogé, édicte cet article, aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels... »

« Il n'est en rien dérogé, dit M. Berthélemy, donc un syndicat est illégal aujourd'hui pour les raisons mêmes qui le rendaient hier illégal. L'expression « syndicat » dans la loi de 1884 désigne toutes les associations professionnelles. En limitant le droit de former des syndicats, le législateur a limité le droit de s'associer pour la défense d'intérêts professionnels. Dès lors, l'article final de la loi de 1901 signifie exactement qu'il n'est en rien dérogé, quant aux associations constituées pour la défense d'intérêts professionnels, au droit limitatif de 1884. » Or, comme M. Berthélemy n'a pas reconnu le droit syndical aux fonctionnaires de gestion ayant des fonctions autres que commerciales, industrielles ou agricoles, il leur refuse aussi le droit d'association.

1. Même article de la *Revue de Paris*.

Pour nous qui n'avons pas plus admis le droit syndical, sous le régime des lois actuelles, pour les fonctionnaires de gestions ayant des fonctions commerciales, industrielles ou agricoles, que pour les fonctionnaires de gestion n'ayant pas de telles fonctions, nous n'avons pas à faire cette distinction en ce qui concerne le droit d'association ; nous croyons que l'article final de la loi de 1901 n'ayant pas les conséquences indiquées par M. Berthélemy, tous les fonctionnaires de gestion peuvent fonder des associations conformément à la loi de 1901.

L'article final de la loi de 1901 quand il édicte que rien n'est changé à la loi sur les syndicats signifie simplement que ceux pour lesquels la loi de 1884 a été faite, pourront toujours, s'ils le désirent, se réclamer des avantages de ladite loi sans qu'on puisse leur opposer aucune réserve tirée du texte ou de l'esprit de la loi nouvelle de 1901. Les fonctionnaires de gestion, invoquant les articles 1 et 3 de la loi de 1901, peuvent soutenir que, rien ne restreignant pour eux la faculté laissée à tous les citoyens de mettre en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre qu'un partage de bénéfices, ils ont, dans la même mesure que les autres citoyens, le droit de fonder des associations. Pas plus que les autres citoyens, ils ne peuvent, bien entendu, former des associations dont l'objet serait contraire aux lois, aux bonnes

mœurs ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement. Evidemment la loi de 1901 ne saurait avoir pour effet de rendre légal un syndicat qui serait illégal aux termes de la loi de 1884, mais la loi de 1901 est très large, tous les citoyens peuvent s'associer, même ceux dont il est parlé dans la loi de 1884 ; ceux-ci auront le choix ou bien de fonder des associations suivant la loi de 1901, ou bien de fonder des syndicats ; dans ce dernier cas alors ils devront se conformer aux règles de la loi de 1884.

§

Les fonctionnaires ont-ils actuellement le droit de se mettre en grève ?

Pour les fonctionnaires d'autorité, la question est facile à résoudre puisqu'un texte du Code pénal, article 123 et suivants, édicte des peines au cas où ces fonctionnaires se coalisent pour abandonner leur poste : ce droit ne leur appartient pas.

Pour les fonctionnaires de gestion, il n'en est pas de même. Aucun texte spécial ne leur enlève le droit de coalition accordé à tous les citoyens. Il nous suffira pour établir que les fonctionnaires de gestion, qui ne sont visés par aucun texte restrictif, ont bien le droit de grève, de montrer la portée générale de

la législation française actuelle en matière de coalition (1).

Dans l'ancien droit, on ne connaissait pas le délit de coalition. Les individus d'une même profession étaient réunis en corporations et il y avait en quelque sorte coalition permanente.

Le délit de coalition fut établi après l'abolition des corporations par la loi des 2-17 mai 1791 : la loi qui le créa date du 14 juin 1791. La Révolution française avait reconnu la liberté du travail, mais l'Assemblée Constituante ne concevait point le droit de coalition comme une conséquence de la liberté du travail, elle la concevait plutôt comme la négation de cette liberté. Aussi l'article 4 de la loi de 1791 édictait le principe suivant : « Si contre les principes de la liberté et de la constitution, des citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers, prennent des délibérations ou font entre eux des conventions tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux, lesdites délibérations ou conventions, accompagnées ou non de serments, sont déclarées inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme et de nul effet.

Les corps administratifs et municipaux sont tenus

1. Voir *Répertoire général de droit français*. Fuzier-Hermann, V^o *Coalition*.

à les déclarer telles. Les auteurs, chefs, instigateurs qui les auront provoquées, rédigées ou présidées, seront cités devant le tribunal de police, à la requête du procureur de la commune, condamnées chacun à 500 francs d'amende et suspendus pendant un an de l'exercice de tous droits de citoyens actifs et de l'entrée des assemblées primaires ».

La Convention accentua encore la répression du droit de coalition par sa loi du 21 nivôse an II qui décidait que « tout ouvrier ne pourrait en aucun cas cesser de travailler, si ce n'est pour cause de maladie ou d'infirmité ».

Cette loi fut bientôt remplacée par celle de germinal an XI qui réprimait la coalition des maîtres comme celle des ouvriers et qui punissait seulement au cas où il y avait exécution ou tentative d'exécution. Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires et suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, était punie d'une amende de 100 francs à 3.000 francs et d'un emprisonnement facultatif d'un mois au plus. Toute coalition de la part des ouvriers, pour cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans certains ateliers, empêcher de s'y rendre et d'y rester après certaines heures et, en général, pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, était punie d'un emprisonnement qui ne pouvait excéder trois mois.

Le Code pénal de 1810, comme les lois de la Révolution, défendit l'entente et le concert entre les patrons ou les ouvriers ; il conserva la distinction entre les coalitions des patrons et celles des ouvriers, et modifia seulement les pénalités.

Les articles 414, 415 et 416 furent ainsi rédigés :

ART. 414. — Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, sera punie d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de 200 à 3.000 francs.

ART. 415. — Toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser, en même temps, de travailler, interdire le travail dans un atelier, empêcher de s'y rendre ou d'y rester avant ou après certaines heures et, en général, pour suspendre, empêcher, enchérir des travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution sera punie d'un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus. Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans.

ART. 416. — Seront punis de la peine portée en l'article 415 et, d'après les mêmes distinctions, les ouvriers qui auront prononcé des amendes, des défenses, des interdictions ou toutes proscriptions sous le nom de damnations et sous quelque qualification que ce puisse être, soit contre les directeurs d'ateliers et entrepreneurs d'ouvrages, soit les uns contre les autres. Dans le cas du présent article, les

chefs ou moteurs du délit pourront, après expiration de leur peine, être mis sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

Sous le Gouvernement de Juillet, des protestations se firent entendre contre ces mesures restrictives au droit de coalitions des ouvriers, celle de Lamartine notamment, mais il n'était guère possible à cette époque d'espérer une réforme d'un législateur élu au suffrage restreint.

En 1848, des députations d'ouvriers vinrent manifester à l'Hôtel de Ville ; des ateliers nationaux furent fondés ; un décret fut rendu sur la liberté d'association, mais quand la Législative, en 1849, eut à examiner les lois prohibitives de la coalition, au lieu de les abroger, elle se contenta de supprimer les inégalités créées par le Code de 1810 entre les coalitions des patrons et celles des ouvriers. La loi de 1849 en effet, soit qu'il s'agisse, de coalitions entre patrons ou de coalitions entre ouvriers, prononça, dans les deux cas, aggravation de peine contre les chefs ou moteurs, supprima dans l'article 414 concernant les patrons, les mots « injustement et abusivement » et incorpora dans cet article l'article 415, relatif aux ouvriers.

Les vives protestations soulevées dans le monde ouvrier par l'application de la loi de 1849 décidèrent Napoléon III à saisir le Conseil d'Etat et le corps

législatif de la question du droit de coalition. Les travaux de ces assemblées aboutirent à la loi du 25 mai 1864 qui supprima les distinctions entre les coalitions justes et injustes, entre les coalitions des patrons et celles des ouvriers, proclama la liberté absolue de la coalition à tous les degrés et réprima seulement la violence et la fraude qui pourraient naître à l'occasion de l'exercice du droit de coalition.

Les nouveaux articles 414, 415 et 416 du Code pénal eurent alors la rédaction suivante :

ART. 414. — Sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois ans et d'une amende de seize francs à trois mille francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, à l'aide de violence, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir, une cessation concertée de travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail.

ART. 415. — Lorsque les faits punis à l'article précédent auront été commis par suite d'un plan concerté, les coupables pourront être mis, par l'arrêt ou le jugement, sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

ART. 416. — Seront punis d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de seize francs à trois cents francs, ou de l'une des deux peines seulement, tous ouvriers, patrons et entrepreneurs d'ouvrages qui, à l'aide d'amendes, défenses, prescriptions, interdictions prononcées par suite d'un plan concerté auront porté atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail.

Depuis 1864, des lois sont venues rendre plus complète encore, si possible, cette liberté de la coalition. La loi de 1881 sur les réunions publiques étendit en effet cette liberté : de 1864 à 1881 les personnes qui voulaient s'entendre pour la grève devaient régulièrement demander à l'autorité administrative l'autorisation de tenir une réunion publique. Cette entrave à la liberté de la coalition fut supprimée par la loi de 1881. La loi de 1884 vint rendre plus réelle encore cette liberté, puisque par son article 1^{er} elle supprima les sanctions pénales édictées par l'article 416 contre les « amendes, défenses, proscriptions, interdictions prononcées à la suite d'un plan concerté. »

Toutes les restrictions ayant été ainsi successivement abrogées, la liberté de coalition apparaît donc aujourd'hui comme un principe de droit commun qui doit être appliqué à tous les travailleurs.

Est-il permis dès lors de dire que les fonctionnaires de gestion n'ont pas actuellement comme tous les travailleurs le droit de s'entendre pour cesser le travail ? Nous ne pensons pas qu'on puisse le soutenir tant qu'un texte n'en aura point ainsi décidé, comme c'est le cas pour les fonctionnaires d'autorité.

CHAPITRE II

Historique de la Question en France

L'examen des conflits survenus durant ces dernières années au sujet du droit syndical et du droit de grève entre les fonctionnaires et le gouvernement, en même temps qu'il nous montrera exactement les revendications de ces fonctionnaires et les raisons que leur opposent le gouvernement, mettra en relief la nécessité où se trouve maintenant le législateur de régler une matière qui a donné lieu jusqu'ici à de trop vagues interprétations pour qu'il ne soit pas permis à bon droit de souhaiter une doctrine certaine et des textes précis.

Nous diviserons cet examen en deux périodes : dans la première, nous exposerons, dans l'ordre chronologique, les conflits auxquels le Parlement, le gouvernement ou la jurisprudence ont essayé de donner une solution ; dans la seconde nous présente-

rons les conflits qui existent actuellement entre l'Etat et certaines catégories de fonctionnaires, sans qu'une solution soit intervenue.

I. — *Conflits auxquels le Parlement, le Gouvernement ou la Jurisprudence ont essayé de donner une solution.*

En 1887, la question syndicale se posa pour les instituteurs. Cette année-là, en effet, le 28 mars, furent déposés à la Préfecture de la Seine les statuts d'un syndicat d'instituteurs et institutrices laïques.

Ce syndicat se proposait pour but « d'étudier les intérêts professionnels des instituteurs et institutrices au moyen de congrès, de servir de lien entre les sociétés d'instituteurs et d'appliquer, à l'égard des membres de l'enseignement primaire, toutes les dispositions de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels ». M. Spuller, le ministre de l'Instruction publique de l'époque, intervint et, par une circulaire du 20 septembre 1887, il interdit aux instituteurs et institutrices de se syndiquer. « Une fonction publique, disait-il, n'est pas une profession, de même qu'un traitement n'est pas un salaire. Le salaire de l'ouvrier est débattu de gré à gré entre l'ouvrier et le patron ; c'est une lutte d'intérêts qui régit les droits de l'offre et de la demande. L'un et l'autre ne deman-

dent qu'une chose à l'Etat : c'est la liberté de la lutte et de la concurrence, le droit pour chacun de se concerter avec ceux qui ont les mêmes intérêts que lui pour obtenir de ceux qui ont des intérêts contraires les conditions les plus avantageuses. C'est de ce débat, légitime tant qu'il n'emploie que les moyens positifs et légaux, que résulte finalement l'équilibre variable des salaires. Les traitements, au contraire, sont fixés par la loi et ne peuvent être modifiés que par elle. A supposer qu'ils paraissent trop bas, se trouvera-t-il quelqu'un pour prétendre que les fonctionnaires ont le droit de se coaliser et, au besoin, de se mettre en grève pour imposer à l'Etat un relèvement de l'échelle ?... La loi qui organise les syndicats professionnels leur reconnaît des attributions manifestement incompatibles avec l'idée même d'une fonction publique. Un syndicat professionnel a, de par la loi, la personnalité civile. Conçoit-on une chambre syndicale de fonctionnaires revêtus de la personnalité civile en dehors et à l'encontre de celle de l'Etat ? Si l'instituteur public exerçait encore, comme autrefois, en vertu d'un contrat de gré à gré passé avec les communes, il prétendrait légitimement au droit de défendre ses intérêts dans les conditions faites à tous par les syndicats professionnels. C'est ce qui explique, par exemple, l'existence de sociétés ou de fédérations d'instituteurs, plus ou moins analogues à des syndicats, dans les pays où l'instituteur n'a pas

encore acquis et le caractère de fonctionnaire public et où il exerce simplement une profession parfois subventionnée par la commune. »

Quelques années plus tard, en 1891, à propos d'une décision du Directeur général des Postes et Télégraphes, interdisant au personnel de cette administration de se syndiquer, le ministre du Commerce, M. Jules Roche, eut à se prononcer, et il le fit en des termes (1) qui furent applaudis par la presque unanimité de la Chambre : « Je ne reconnais pas du tout, dit-il, aux agents du Gouvernement le droit de mettre à exécution la loi sur les syndicats professionnels, parce que cette loi ne s'applique pas à eux, parce que, s'ils se syndiquaient, ce serait contre la représentation nationale elle-même qu'ils organiseraient les syndicats. La loi sur les syndicats professionnels a donné aux ouvriers cette liberté parce que, deux intérêts privés étant en présence, l'intérêt des patrons d'une part et l'intérêt des ouvriers d'autre part, il a fallu attribuer à tous les intéressés le droit d'user de leur liberté naturelle pour faire prévaloir leurs intérêts. Les employés de l'Etat, eux, ne sont pas en présence d'un intérêt privé, mais bien d'un intérêt général,

1. Séance de la Chambre du 17 novembre 1891.

le plus haut de tous : l'intérêt de l'Etat lui-même représenté par les pouvoirs publics, par la Chambre et le gouvernement ; par conséquent, s'ils pouvaient exécuter à leur profit la loi sur les syndicats professionnels, ce serait contre la nation elle-même, contre l'intérêt général du pays, contre la souveraineté nationale qu'ils organiseraient la lutte. Quant à la conduite de l'administration à laquelle j'ai l'honneur de me trouver, elle est contrôlée par vous, et ce contrôle doit suffire aux plus exigeants. Ce sont les pouvoirs publics qui ont pour souci et pour devoir de faire appliquer à chacun la justice suivant la possibilité des choses, et les agents de l'Etat peuvent être sûrs que leurs intérêts sont en bonnes mains lorsqu'ils sont entre les mains de la représentation nationale. »

En 1892, les instituteurs ayant annoncé l'intention de tenir un congrès, la question fut examinée à nouveau. M. Léon Bourgeois, Ministre de l'Instruction publique rendit une circulaire qui rappelait, en les approuvant, l'opinion et la pratique suivies par ses prédécesseurs : « Je suis heureux, disait-il dans cette circulaire, de n'avoir à mon tour qu'à les confirmer en interdisant ce qu'ils ont interdit, en approuvant ce qu'ils ont approuvé... Il ne faut pas, ajoutait-il encore, laisser s'introduire dans l'enseignement public, sous prétexte de groupement des instituteurs, une organi-

sation permanente telle qu'un syndicat professionnel, une ligue ou une confédération, aboutissant à un comité central ou tout autre mode de concentration illégale de pouvoirs aux mains de mandataires officiels, quels qu'ils soient. »

L'année suivante, en 1893, la même thèse fut encore soutenue par M. Emile Combes, qui avait succédé, rue de Grenelle, à M. Léon Bourgeois. Dans une lettre du 13 décembre, en effet, — lettre adressée au Vice-Recteur de l'Académie de Paris et relative à une demande d'autorisation pour une association de professeurs de dessin de l'Université — il faisait la déclaration suivante : « En ce qui concerne spécialement les associations de fonctionnaires de l'Instruction publique, mon Administration est disposée à en favoriser la création lorsqu'elles ont un but philanthropique ou pédagogique, mais il importe que leur action ne s'exerce pas en dehors de ces limites. »

En 1894, à la séance du 22 mai, la Chambre des députés eut à se prononcer sur la question du droit de grève des ouvriers et des employés des chemins de fer de l'Etat. Le ministre des Travaux publics, M. Jonnart, interpellé, s'expliqua en ces termes : « Nous reconnaissons parfaitement le droit de se syndiquer aux ouvriers et employés qui ne sont pas commissionnés, mais nous ne reconnaissons pas le même droit aux employés commissionnés dont le

traitement est annuellement réglé par le budget, parce qu'alors il ne s'agit pas de deux intérêts privés en présence : l'intérêt du patron et l'intérêt de l'ouvrier. » La Chambre goûta peu cette distinction et elle vota l'ordre du jour suivant : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés de l'Etat aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le Gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution. » Cet ordre du jour eut de graves conséquences : le Ministre des Travaux publics dut se retirer, le cabinet Casimir Périer tomba et fut remplacé par un Ministère Ribot.

Au Sénat, MM. Merlin et Cordelet déposèrent, le 21 décembre 1894, une proposition de loi en vue d'interdire le droit de grève aux ouvriers des diverses exploitations de l'Etat et des compagnies de chemin de fer — proposition conçue en les termes suivants :

ARTICLE PREMIER. — Sera puni d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de 16 francs à 500 francs toute coalition de la part des ouvriers des arsenaux de l'Etat, des ouvriers et employés des autres exploitations de l'Etat, des agents des compagnies, pour faire cesser, suspendre ou empêcher le travail, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution.

Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans.

ART. 2. — Toute provocation à commettre le délit prévu ci-dessus spécifié sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 100 à 3.000 francs.

ART. 3. — L'article 463 du Code pénal est applicable... (1).

C'était demander l'interdiction du droit de grève pour tous les ouvriers de l'Etat. La proposition fut reprise par M. Trarieux, garde des Sceaux, au nom du gouvernement le 4 mars 1895. Le projet Trarieux procédait par une modification des articles 414 et 415 du Code pénal dont il proposait la rédaction suivante :

ART. 414. — Sera puni d'un emprisonnement de six jours à trois ans et d'une amende de 16 francs à 3.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses aura amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir, une cessation concertée de travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail.

Lorsque les faits punis par le paragraphe précédent auront été commis par suite d'un plan concerté, les coupables pourront être soumis, par l'arrêt ou le jugement, à l'interdiction de séjour pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

ART. 415. — Sera puni d'un emprisonnement de six jours à deux ans et d'une amende de 16 francs à 500 francs ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en dehors de

1. Sénat, documents parlementaires, 21 décembre 1894.

ces cas prévus à l'article précédent, amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail de la part des ouvriers et employés d'un service public auxquels s'appliquent les dispositions spéciales de l'article 51 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée (1).

Le projet de loi Trarieux fusionnait donc les articles 414 et 415 du Code pénal en un seul, punissait d'une part les atteintes à la liberté du travail et, d'autre part la cessation concertée du travail des ouvriers et employés des services publics visés par l'article 51 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement. Le critérium invoqué pour refuser ou accorder le droit de grève aux ouvriers de l'Etat reposait sur la distinction des services d'Etat intéressant l'ordre général et la sécurité du pays et des services n'engageant qu'une question de finances. Le droit de coalition était interdit aux ouvriers des services intéressant l'ordre général et la sécurité du pays. Le projet de loi proposait l'article 51 de la loi sur l'armée comme moyen pratique de reconnaître quels étaient les ouvriers de ces services. Cet article édicte que sont tenus de se mettre, dès le premier jour d'une déclaration de guerre, à la disposition du Ministre de la Guerre et à celle du Ministre de la Marine telles ou telles catégories de fonctionnaires.

Une nouvelle rédaction fut élaborée par la Com-

1. Documents parlementaires, Sénat, 4 mars 1895, n° 38.

mission du Sénat, chargée d'examiner à la fois la proposition Merlin et le projet Trarieux. Cette rédaction fut soutenue par le rapporteur, M. Demole, dans le rapport qu'il déposa sur le bureau du Sénat le 10 juin 1895.

Les arguments présentés au nom de la Commission étaient les suivants : 1° la coalition des ouvriers est bien légale, mais en 1864 le législateur n'avait pas songé à la question des ouvriers de l'Etat, et la question se pose aujourd'hui de savoir si la République doit maintenir ce que l'Empire a laissé s'établir par erreur ; 2° l'Etat a constitué pour des raisons d'intérêt public des monopoles : or si l'Etat laisse le droit de coalition aux ouvriers employés à ces monopoles, il se trouvera dans l'impossibilité de procéder régulièrement aux opérations relatives à ces monopoles et alors les intérêts les plus vitaux du pays, sa sécurité, ses finances qui ne peuvent en être séparées vont éprouver un dommage ; 3° il faut même considérer la coalition des ouvriers de l'Etat comme un acte coupable : les ouvriers, en effet, qui engagent leur travail dans les services de l'Etat connaissent d'avance la situation qui leur sera faite, et qui est plus avantageuse que celles de l'industrie privée ; ils se rendent compte de la désorganisation que les grèves apporteraient dans des services essentiels au bon fonctionnement des affaires du pays ; 4° enfin une coalition d'ouvriers de l'Etat est

sans issue : qui, en effet, aura qualité pour apprécier les réclamations des ouvriers de l'Etat, dont les salaires sont déterminés par des crédits votés au budget ? ce sera l'Etat, dont les résolutions ne peuvent pas sortir du cadre de la loi des finances.

Le rapporteur admettait, en outre, la méthode de rédaction du projet Trarieux et proposait de ne pas faire de loi spéciale, mais de modifier simplement les articles 414 et 415 du Code pénal en y ajoutant la disposition suivante :

Sera punie... toute coalition de la part des employés et ouvriers des établissements de la guerre, de la marine, des manufactures de tabacs et d'allumettes, des agents des compagnies de chemins de fer et des chemins de fer de l'Etat, en ce compris, les agents non classés employés à titre permanent, pour faire cesser, suspendre ou empêcher le travail, s'il y a eu commencement d'exécution.

La proposition Merlin et celle de la Commission furent mises en discussion aux séances des 3 et 4 février 1896. Quelques jours auparavant, le Ministère Bourgeois, qui avait succédé au Ministère Ribot, avait retiré le projet Trarieux.

Le Président du Conseil se prononça contre le principe même de la loi : « On demande, dit-il, de mettre hors du droit commun 300.000 Français, non pas à raison de faits constatés, mais à raison d'une sorte de déliance préalable, à raison de l'inquiétude qui existe dans certains esprits au sujet de

ce que pourraient faire ces 300.000 citoyens dans certains cas déterminés ; je ne connais pas d'exemple d'une mesure préventive de ce genre dans la législation d'un pays libre, où le principe de l'égalité entre les citoyens est un principe supérieur et nécessaire. » M. Bourgeois constata aussi que l'argument de la sécurité nationale ne s'appliquait pas aux ouvriers des manufactures de l'Etat, qu'en cas de chômage on pouvait se procurer des allumettes à l'étranger ou se passer de tabac, que le Trésor seul aurait à en souffrir. Il soutint que l'Etat est bien véritablement un patron comme tous les autres patrons, que, lorsque l'Etat défend l'intérêt du contribuable contre les exigences des ouvriers, il joue le rôle d'un patron véritable et ne peut être placé dans une situation différente de celle des autres patrons.

Le Sénat fit siennes les conclusions de la Commission et adopta sa proposition de loi, mais au moment du vote, sur la proposition de M. Trarieux, les mots « ouvriers des manufactures de tabacs et d'allumettes », qui figuraient dans l'énumération, furent réservés d'abord, puis définitivement supprimés.

Lors de la seconde délibération sur le projet de loi, il ne fut plus question des ouvriers des manufactures de l'Etat. En conséquence, le projet adopté par le Sénat retire le droit de grève aux agents des che-

mins de fer et aux ouvriers des arsenaux et manufactures d'armes, et le conserve aux ouvriers des manufactures de l'Etat.

Le projet du Sénat fut transmis à deux reprises à la Chambre, mais celle-ci ne l'inscrivit jamais à son ordre du jour.

En 1897, le 22 mars, nouvelle interpellation à la Chambre des députés à l'occasion de la dissolution par le Ministre de l'Instruction Publique d'une association de maîtres répétiteurs. M. Rambaud, le ministre de l'Instruction publique de cette époque, expliqua qu'il avait dû dissoudre cette société parce qu'elle n'avait pas voulu se contenter d'être une simple société de secours mutuels et qu'il était impossible d'admettre l'application de la loi de 1884 aux fonctionnaires de l'Etat. « Le fonctionnaire public, ajouta-t-il, dans aucun cas, ne peut être assimilé à l'individu qui mettrait ses services à la disposition de l'Etat en vertu d'un contrat, et moyennant un loyer ou salaire, comme un ouvrier qui traite avec un patron. Le fonctionnaire public est celui qui, choisi par un représentant de l'Etat conformément aux lois, accomplit au nom de l'Etat et par ordre de l'Etat, des actes qui correspondent à l'une des fonctions ou attributions de l'Etat. »

En 1901, ce fut à l'occasion du renvoi d'un cer-

tain nombre d'ouvriers des arsenaux par suite d'une diminution dans les commandes de l'Etat que l'attention se porta sur les syndicats des ouvriers de l'Etat. Le général André, ministre de la Guerre, désirait faire dresser une liste d'ouvriers pour lesquels le renvoi présenterait le moins d'inconvénients. Il pensa à s'adresser pour cela aux syndicats et associations des ouvriers des arsenaux existant à cette époque. Il envoya à cet effet aux Directeurs des arsenaux une circulaire dans laquelle il faisait allusion à ces syndicats et associations ; ce qui permet d'argumenter que la légalité de ces groupements a été de la sorte reconnue par le Gouvernement : « Les membres d'un syndicat ou d'une association quelconque se trouvent, par leurs relations quotidiennes, en état de connaître les besoins et les ressources de chacun d'eux ; ils sont, par suite, bien placés pour signaler à l'attention du directeur ceux de leurs camarades qui, en raison de leur situation particulièrement digne d'intérêt, leur paraîtront devoir être l'objet d'une mesure toute spéciale. Ils sont, d'autre part, en mesure d'apprécier, si les conséquences que cette mesure doit nécessairement avoir pour d'autres de leurs camarades, ne sont pas un obstacle à son adoption. »

En 1903, il ne s'agit plus d'ouvriers d'Etat, mais d'ouvriers municipaux. Le tribunal correctionnel de

la Seine fut à cette époque saisi par le Préfet de la Seine de la question syndicale pour les ouvriers égoutiers de la ville de Paris. Par un jugement du 8 juillet, confirmé en appel, il leur refusa le droit de se syndiquer : « Attendu, dit le jugement, que le législateur a affirmé sa volonté de restreindre les effets de la loi à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme salariés, à l'industrie, au commerce et à l'agriculture ; que les travaux préparatoires confirment cette volonté ; attendu que vainement le syndicat des égoutiers de la Ville de Paris invoque la régularisation de forme dont il a été l'objet à la Bourse du travail et les autres décisions administratives ou les ordres du jour de la Chambre des députés qui auraient reconnu ou consacré son existence ou celle des syndicats similaires, toutes ces mesures ne suffisant pas à créer un droit civil nouveau, qui ne peut résulter que de la loi ; attendu que la profession d'égoutier étant, à Paris, exclusivement relative à un service public d'hygiène et de salubrité dépendant de l'Administration de la Ville, ne peut comporter l'étude ou la défense d'aucun intérêt économique, industriel, commercial et agricole et, par suite, ne permet pas à ceux-ci qui l'exercent de constituer un syndicat en vertu de la loi du 21 mars 1884 ; que le syndicat qui paraît exister en la forme n'a point, en réalité, d'existence légale, sauf le droit, pour les personnes qui le composent, de se constituer en association sous le

régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, ce qu'elle n'a pas cru devoir faire jusqu'ici. Il ne peut en conséquence, former valablement une demande en justice. »

La même année encore, les ministres de l'Intérieur et des Travaux publics eurent à se prononcer sur le droit de syndicat pour les cantonniers. Ce droit leur fut refusé.

La Chambre eut enfin, en 1905, à se prononcer sur la grave question du droit de grève des ouvriers des arsenaux. La constitution des syndicats des ouvriers des arsenaux avait jadis été encouragée par le Ministre de la Marine. Par une circulaire du 25 octobre 1902 adressée aux vice-amiraux commandants en chef, préfets maritimes et directeurs des établissements des ports, M. Pelletan avait, en effet, formellement admis pour le personnel civil de l'Etat le droit de se syndiquer, et il avait recommandé à ces fonctionnaires d'entrer en relations avec les syndicats qui étaient déjà formés ou qui se formeraient. En novembre 1905, les ouvriers des arsenaux émi-
rent la prétention de se mettre en grève. Une interpellation, le 17 novembre, donna l'occasion à la Chambre des députés de se prononcer. Des députés socialistes, MM. Ferrero, Jaurès, soutinrent que, logiquement, juridiquement, les ouvriers des exploitations de l'Etat ont le droit de se mettre en grève. Le

Gouvernement, par l'organe de M. Thomson, ministre de la Marine, répondit que les intérêts de la défense nationale ne permettaient pas que les ouvriers des arsenaux puissent se mettre en grève, que le gouvernement devait assurer par une discipline stricte la marche des services dont l'arrêt ou le trouble risquerait de compromettre la sécurité même de l'Etat. M. Pelletan, partisan du syndicat des ouvriers des arsenaux, déclara se rallier, en ce qui concerne le droit de grève, à la théorie gouvernementale. Un ordre du jour de confiance dans le gouvernement consacra cette doctrine.

II. — *Conflits existant actuellement entre le Gouvernement et certaines catégories de fonctionnaires.*

Durant ces dernières années, sous les Ministères Rouvier et Sarrien surtout, la campagne en faveur des syndicats est entrée dans une phase nouvelle. Jusqu'alors les fonctionnaires qui avaient fondé des syndicats avaient bénéficié de la reconnaissance formelle ou tacite du Gouvernement ou bien s'étaient inclinés devant le refus de reconnaissance. Dans la nouvelle période, c'est de la part des fonctionnaires qui se voient refuser le droit syndical, la résistance ouverte.

Le syndicalisme des employés municipaux de la

Ville de Paris. — Les employés municipaux de la Ville de Paris avaient depuis très longtemps des sociétés et des associations amicales, quand, en novembre 1904, une très vive propagande fut faite parmi ces employés pour les encourager à constituer un syndicat comprenant tous les employés de la ville : commis, expéditionnaires et rédacteurs de la préfecture de la Seine, expéditionnaires et rédacteurs de l'Assistance publique, etc.

La campagne menée très énergiquement par un petit nombre d'employés réussit à convaincre tous les employés, et il fut décidé qu'un syndicat des employés municipaux de la Ville de Paris serait fondé (1). Les principaux articles des statuts sont les suivants :

Article premier. — Il est formé entre tous les employés relevant de la préfecture de la Seine, qui adhéreront aux présents statuts, une association corporative qui prend le nom de Syndicat des Employés municipaux.

Art. 2. — Le Syndicat a pour objet l'étude des questions corporatives ou professionnelles et de toutes les réformes pouvant s'y rattacher.

Art. 3. — Il s'opposera aux atteintes qui pourraient être portées aux droits de ses adhérents.

1. Voir sur l'historique de la question syndicaliste des employés municipaux de la Ville de Paris l'organe hebdomadaire du Syndicat : *Les Employés Municipaux*.

Art. 4. — Pour assurer sa force et le succès de ses revendications, il envisagea toujours le bon fonctionnement du service dans l'intérêt du public et du personnel.

Ces statuts furent déposés le 28 décembre à la Préfecture de la Seine et récépissé en fut donné au Secrétaire du Syndicat.

Des conseillers municipaux encouragèrent le nouveau syndicat et tinrent à venir présider ses réunions. Certains mêmes firent savoir qu'ils étaient décidés « à ne plus accueillir que les revendications, réclamations et recommandations proposées par le syndicat. »

Les employés de l'octroi de la ville de Paris, qui avaient une union et qui semblaient assez disposés à la conserver, furent l'objet de la part des nouveaux syndiqués de pressantes démarches faites en vue de les décider à supprimer cette union et à adhérer au « syndicat des employés municipaux ». Beaucoup des unionistes désertèrent et passèrent au syndicat (1).

1. Du reste les employés de l'octroi de Paris qui ne se firent point inscrire au syndicat sont en principe partisans du droit syndical. C'est ainsi qu'on les voit le 2 mars 1906 à la suite d'une réunion à l'annexe de la Bourse du travail voter l'ordre du jour suivant : « Les employés de l'Octroi de Paris réunis au nombre d'environ 500, après avoir entendu les citoyens Buisson, Rouanet, Lucas, Le Foyer et le camarade Fromentin, considérant qu'aucune restriction ne saurait-être apportée au

Un organe du syndicat, « les Employés municipaux » fut créé. Sa rédaction et son administration furent installés à la Bourse du Travail. Le syndicat lui-même y transporta son siège.

Le Syndicat, durant le mois de mai, dressa le cahier de ses revendications et le fit parvenir au Conseil municipal. Ces revendications furent sur la demande de M. Fribourg, conseiller municipal renvoyées à la Commission du personnel et à l'Administration.

Le Syndicat adhère à la Fédération nationale des travailleurs municipaux et départementaux de France et des Colonies, laquelle est affiliée à la Confédération du travail. Le Préfet de la Seine a simplement accusé réception des statuts, mais n'a point reconnu le syndicat.

Le syndicalisme universitaire (1). — Le mouvement de résistance en faveur du droit syndicaliste universitaire prit naissance dans le Var. Le Cercle des ins-

droit syndical protestent contre le projet Barthou qui empêche les employés d'octroi de bénéficier des prérogatives syndicales : invitent les pouvoirs publics à faire préciser dans le plus bref délai possible et tout au moins avant la fin de la législature par un vote définitif que la loi de 1884 sur les syndicats professionnels s'étend à tous les salariés de l'Etat, des départements et des communes, sans distinction de catégories.

1. La documentation concernant le mouvement syndical universitaire a été puisée dans le *Bulletin des Instituteurs et des Institutrices* et dans les Journaux de Paris et de la province. Voir la bibliographie.

tituteurs de ce département, fondé déjà depuis 1893, émit en 1903 l'intention de se transformer en syndicat. Un article de son bulletin mensuel (1) montra tous les avantages qu'avaient les instituteurs à une semblable réforme. « Un syndicat, » était-il soutenu dans cet article est affilié aux Bourses du travail. Il est la forme parfaite du prolétariat organisé, et les revendications d'une catégorie de travailleurs soutenus par les autres travailleurs prennent une importance et une signification que ne peuvent leur donner nos amicales. On pourrait justifier le refus du droit syndical à ceux qui détiennent une parcelle de l'autorité. La force publique est une chose trop grave pour qu'on ne fasse pas à ceux qui peuvent l'appliquer ou la transmettre une situation à part. Dans notre régime essentiellement capitaliste et bourgeois, il y a des raisons qui justifient le refus du droit syndical aux fonctionnaires détenant l'autorité ou une parcelle de l'autorité. Mais il est évident que les membres de l'enseignement ne sauraient être classés dans cette catégorie de fonctionnaires... Le droit au syndicat ne peut être légalement refusé aux instituteurs et aux institutrices. La loi de 1884 ne spécifie pas nettement que notre corporation y a droit, mais elle ne nous exclut pas non plus du bénéfice de cette loi. Nous sommes

1. Numéro de décembre.

donc décidés à poursuivre notre but... si le ministre essaie de dissoudre notre syndicat, nous lui demanderons en vertu de quel article de loi il prend cette mesure. Au besoin, avec le concours du groupe socialiste de la Chambre, que nous nous sommes assuré, nous demanderons, au besoin par voie d'interpellation, pourquoi il s'arroge le droit de dissoudre un syndicat d'instituteurs. »

Dans une assemblée générale du cercle, assemblée tenue le 29 mai 1904 la question fut longuement discutée et la résolution suivante fut finalement adoptée (1).

« Le cercle des instituteurs et institutrices du Var considérant : 1° que la loi de 1884 qui régit l'organisation syndicale ne renferme aucun article nous refusant le droit au syndicat ; 2° que jusqu'ici, les seules oppositions faites aux syndicats d'instituteurs ont émané des ministres qui n'ont pu étayer leur opposition sur aucun texte législatif, mais seulement sur leur interprétation de la loi de 1884 ; 3° que le droit au syndicat pour les fonctionnaires qui ne détiennent aucune parcelle de la force publique ne saurait être contesté ; 4° que même le projet Barthou, qui complète la loi du 21 mars et qui doit incessamment venir en discussion devant les Chambres, nous concède explicitement ce droit au syndicat, contenu

1. *Bulletin des Instituteurs et Institutrices de France*, année 1904, p. 2400.

implicitement dans la loi de 1884 ; 5° que la constitution d'un syndicat des instituteurs ne ferait, à la rigueur, que devancer une législation qui va bientôt nous régir et qui conséquemment n'a rien d'agressif ni de mal fondé ; 6° qu'il serait, du reste, indigne d'une démocratie de refuser un droit social à des éducateurs qui ne cherchent que l'amélioration de leur situation matérielle et morale ; que ceux-ci sont des travailleurs au même titre que les autres et que d'ailleurs leur syndicat n'aura pas le caractère aigu de « lutte de classe » qu'ont les syndicats ouvriers ; 7° qu'il serait injuste de refuser à ceux qu'on appelle « fonctionnaires » un droit reconnu à ceux qu'on appelle « ouvriers », sous prétexte que la rétribution du travail se nomme pour les premiers « traitements », pour les seconds « salaires » ; 8° que d'ailleurs, l'idée de fonctionnaire est très vague, même « pour les gouvernants », puisque les employés des chemins de fer de l'Est ont pu se syndiquer et que les cantonniers, pourtant préposés comme ceux-là à l'entretien des voies de communication, n'ont pu se constituer en syndicat ; 9° que d'autre part, le droit de syndicat pourrait devenir très arbitraire, les communes et l'Etat pouvant à leur gré gratifier du titre de « fonctionnaires » les salariés à leur service ; 10° qu'enfin, le 22 mai 1894, la Chambre des députés a adopté la résolution suivante, résolution qui, sans avoir force de loi, doit

inspirer tout gouvernement démocratique : « Le Cercle, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés de l'Etat aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le gouvernement à la respecter et en faciliter l'extension. Décide de se constituer en syndicat. »

Dès le 16 juin les statuts du syndicat furent déposés. Les articles importants de ces statuts sont les suivants :

ARTICLE PREMIER. — Il est formé entre les instituteurs et institutrices du Var une association qui a pour but de poursuivre leurs justes revendications et de resserrer les liens de solidarité qui les unissent entre eux, en leur accordant aide et protection en toutes circonstances. Les discussions politiques et religieuses y sont interdites.

ART. 2. — L'association prend le nom de syndicat des instituteurs et institutrices du Var et son siège est à la Bourse du Travail ;

ART. 3. — Le syndicat est affilié à la Bourse du Travail de Toulon et y a trois délégués...

Ce syndicat, dont les adhérents n'étaient pas nombreux, ne fit pas grand bruit et passa longtemps inaperçu. Les bureaux du Ministère n'ont semblé témoigner à son égard que de l'indifférence. Si ce syndicat ne provoqua pas grande émotion rue de Grenelle, il n'en fut pas de même dans le monde des instituteurs et des ouvriers. Le syndicat des instituteurs du Var reçut l'hospitalité à la Bourse

du Travail de Toulon, il fut affilié à la Fédération des Travailleurs. La Fédération des Bourses du Travail n'hésita pas à l'encourager et une circulaire adressée, en son nom, à tous les secrétaires des Bourses et Unions de syndicats insista sur la nécessité pour les militants socialistes d'aider les instituteurs à obtenir le droit de syndicat et de les admettre dans les Bourses du Travail.

Dans les Pyrénées-Orientales, les instituteurs avaient fondé un syndicat. Le préfet les invita à dissoudre ce syndicat. Consultés par les membres du bureau sur la proposition amiable du préfet les adhérents se prononcèrent par 193 voix contre 149 pour la dissolution. Les membres du bureau n'en maintinrent pas moins le syndicat.

Dans les Côtes-du-Nord à Saint-Brieuc un syndicat fut aussi fondé qui s'affilia à la Bourse du travail et à la Confédération générale du travail. Il en fut de même dans les départements du Morbihan (1), du Calvados et des Deux-Sèvres, etc.

A Paris, il y eut divergence au sein des sept Amicales du département de la Seine. Les élections de décembre 1904 au Conseil départemental de la

1. Le ministre de l'Instruction publique, M. Bienvenu Martin, prévenu par le Préfet du Morbihan écrivit à celui-ci : « J'ai été informé que l'association amicale des instituteurs du Morbihan avait l'intention de se constituer en syndicat professionnel par application de la loi de 1884. Je crois

Seine furent une occasion de provoquer une consultation. Les candidats syndicalistes furent élus. La profession de foi des élus portait ces mots : Nos amicales prennent le chemin des Bourses du travail pour y recevoir, au contact des associations ouvrières de belles leçons de vertus syndicales et leur donner l'exemple de notre conscience professionnelle. Nous réclamerons pour elles ce droit, s'il leur était contesté. »

Le 2 février 1905, le Directeur de l'Enseignement primaire au Ministère de l'Instruction publique, M. Gasquet, recevant une délégation des instituteurs et institutrices de la Seine du Conseil départemental et interrogé sur la question de savoir si les amicales d'instituteurs pouvaient se transformer en syndicat, répondit qu'étant donnée la jurisprudence constante

devoir vous rappeler que d'après la jurisprudence constante de la Cour de cassation (arrêts des 27 juin 1885 et 28 février 1902) le droit de former un syndicat est restreint à ceux qui, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés appartiennent à l'industrie, à l'agriculture ou au commerce à l'exclusion de toutes autres personnes ou de toutes autres professions. Dans ces conditions, la formation d'un syndicat par les instituteurs publics aurait le grand inconvénient de les exposer à se placer dans une situation illégale. J'ajoute qu'il est loisible aux membres de l'enseignement public de former entre eux sous le couvert de la loi du 1^{er} juillet 1901, des associations régulières qui, une fois déclarées, présentent à peu près les mêmes avantages que les syndicats professionnels. »

de la Cour de cassation, les instituteurs et institutrices publics n'avaient pas qualité pour invoquer en leur faveur le bénéfice de la loi du 21 mars 1884 ; que toutefois la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association leur permettait de donner à leurs groupements une forme légale avec des avantages équivalents à ceux que la loi précitée assure aux syndicats professionnels.

Malgré cette réponse du Directeur de l'Enseignement primaire, un groupement d'instituteurs publics de la Seine « l'Emancipation de l'instituteur » décida de se constituer en un syndicat professionnel. Les statuts furent rédigés et déposés le 12 octobre à la Préfecture de la Seine, où récépissé du dépôt fut refusé. Ce refus provoqua de la part de M. de Pressensé, président de la Ligue des Droits de l'homme, une lettre publique au Ministre de l'Instruction Publique et de la part du groupement d'instituteurs une note de protestation qui fut communiquée aux journaux.

Le Gouvernement se décida à poursuivre le syndicat des instituteurs et institutrices de la Seine. Le commissaire aux délégations judiciaires convoqua les fondateurs du groupement et le parquet fit assigner les membres du Conseil d'administration de ce syndicat à comparaître en police correctionnelle, sous la prévention d'avoir « étant fonctionnaires publics, formé illégalement un syndicat ».

La question fut portée le 7 novembre à la tribune de la Chambre. Il fut demandé au gouvernement de surseoir aux poursuites jusqu'à l'examen des projets de réforme de la loi de 1884, à l'étude à ce moment là et rapportés par M. Barthou. Le Gouvernement repoussa cette proposition et, par l'organe du Président du conseil, M. Rouvier fit la déclaration suivante : « Le Gouvernement, en distinguant entre les fonctionnaires dépositaires d'une partie de la puissance publique et les simples agents de gestion, n'a fait que se conformer à la jurisprudence et à la pratique antérieure ; les tribunaux sont actuellement saisis de la question. Lorsqu'ils se seront prononcés, le Gouvernement et le Parlement auront à examiner s'il y a lieu, non pas de modifier la loi de 1884, mais de lui donner une interprétation plus précise et plus nette. A la suite de cette déclaration et après un débat assez vif, la Chambre adopta l'ordre du jour Périer-Grosdidier, approuvant par 305 voix contre 35 et 235 abstentions, les déclarations du gouvernement et décidant de discuter à l'une de ses prochaines séances le rapport de M. Barthou. Une proposition d'amnistie fut déposée.

Cette proposition, renvoyée à la commission des réformes judiciaires, fut étudiée par M. Cruppi qui le 14 novembre déposa son rapport sur le bureau de la Chambre. L'exposé des motifs du rapport de M. Cruppi contient la déclaration suivante : « L'am-

nistie n'est pas un acte par lequel la loi défend d'entamer ou de continuer des poursuites pour vérifier l'existence de certaines infractions, ou bien d'exécuter des condamnations contre des personnes reconnues coupables. L'amnistie n'est donc pas un acte de pitié et de pardon, mais d'abolition et d'oubli, aussi ne demanderons-nous pas à la Chambre d'user de bienveillance à l'égard des personnes appelées à bénéficier de l'amnistie. Nous semblerions solliciter pour elles des mesures d'indulgence et de grâce alors que la bonne foi des uns, les encouragements dont peuvent se prévaloir les autres, l'existence non dissimulée de syndicats analogues à ceux qui sont actuellement déférés à la justice, justifient l'anéantissement des poursuites et des condamnations. »

Le lendemain, 14 novembre, jour où l'affaire des instituteurs de la Seine était inscrite au rôle de la correctionnelle, le ministère public, invoquant le fait que le législateur était saisi de la question, demanda et obtint du tribunal que « par déférence pour le Parlement » l'ajournement *sine die* fût prononcé.

Dans les départements de la Seine, du Var et des Pyrénées-Orientales, les syndicats d'instituteurs et d'institutrices fonctionnent donc : ils ont des réunions, publient des bulletins et prennent des décisions. Ils ont recueilli presque tous les membres des anciennes amicales.

Le syndicalisme postier (1). — En 1899 les ouvriers des Postes, Télégraphes et Téléphones avaient profité de la présence au Ministère du Commerce d'un Ministre socialiste pour fonder un syndicat, qui, sous de telles auspices, ne tarda pas à se développer. L'année suivante, en 1900, furent créées l'Association générale des Sous-Agents des Postes et Télégraphes, l'Association générale des Agents et l'Association fraternelle des Receveuses et Dames employées : toutes associations auxquelles M. Millerand donna ouvertement son appui.

Depuis cette époque, à la suite de discussions au sein même de ces associations, un certain nombre d'employés fondèrent quelques groupements.

Le Syndicat des Ouvriers des Postes et Télégraphes et Téléphones, fondé le 27 décembre 1899, a son siège à la Bourse du Travail de Paris et a adhéré à la Confédération générale du Travail. Les pourparlers précédant sa formation ont eu lieu directement entre les délégués des ouvriers, M. Millerand et son chef de cabinet, M. Lavy, mais il n'y a pas d'acte officiel émanant du ministre du Commerce qui lui donne l'inves-

1. La documentation concernant le mouvement syndicaliste postier a été puisée en partie dans les Journaux de Paris et de la province (voir la bibliographie) et résulte pour l'autre partie d'une enquête personnelle par nous faite au Sous-Secrétariat des Postes et Télégraphes et auprès des diverses associations et syndicats professionnels de cette administration.

titure. « Le Syndicat, stipule l'article 2 des statuts, a pour objet, conformément à la loi du 21 mars 1884, l'étude et la défense des intérêts économiques de la corporation. Il apporte son concours moral et matériel à ceux de ses membres qui ont un différend avec l'administration ou qui sont poursuivis devant les tribunaux en responsabilité d'accidents. Il tente de régler, tout d'abord par la voie amiable, les différends de toute nature qui lui sont soumis par ses membres. Il poursuit auprès des pouvoirs publics le vote des lois économiques et sociales intéressant la corporation. Les représentants du Syndicat sont les intermédiaires entre les Directions des divers services, le Sous-Secrétariat et le Ministre et leur personnel, pour présenter et faire aboutir les revendications formulées dans les congrès de la corporation. Suivant l'article 25, « le Conseil d'administration est autorisé à faire représenter le Syndicat dans tous les congrès régionaux, nationaux et internationaux purement corporatifs. Il est accrédité auprès de toutes les organisations ouvrières. Le Syndicat, ni aucun groupe du Syndicat, ne pourront adhérer à un parti politique, ni se faire représenter dans un congrès politique ».

En relations normales et suivies avec les divers services de l'administration, ce syndicat réunit la presque totalité des 4.000 ouvriers des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Vers l'époque où fut fondé le Syndicat des ouvriers des Postes, Télégraphes et Téléphones, les agents et sous-agents de cette Administration constituèrent deux grandes associations : l'association générale des agents des Postes, Télégraphes et Téléphones, et l'association générale des sous-agents des Postes, Télégraphes et Téléphones. Formées après pourparlers entre les délégués des agents et sous-agents et M. Millerand, ces associations ont été autorisées par arrêté du Ministre de l'Intérieur en date du 29 novembre et 22 décembre 1900. Le comité fondateur de l'association des agents avait tout d'abord songé à la formation d'un syndicat et avait même élaboré un projet de statuts, mais, sur le conseil de M. Millerand lui-même qui jugeait la loi inapplicable aux groupements d'agents ou sous-agents, il dut renoncer à son idée première.

Les associations professionnelles des Postes, Télégraphes et Téléphones n'ont pas leur siège à la Bourse du travail, mais la lecture de leurs statuts permet de constater qu'elles poursuivent des fins analogues à celles du syndicat.

L'article 2 des statuts de chacune de ces deux associations édicte que « l'association a pour objet l'étude des questions professionnelles et l'examen de toute réforme ou de toute innovation pouvant s'y rattacher, et pour but les améliorations morales et matérielles que pourra comporter la situation de ses

membres. Ses représentants seront les intermédiaires naturels auprès des autorités administratives pour présenter les motions adoptées dans les assemblées générales. L'association envisagera toujours les conditions d'un bon fonctionnement du service et ce, dans l'intérêt du public de l'administration et du personnel. Les discussions politiques et religieuses sont interdites dans toutes les réunions de l'association. »

Vers cette époque se place l'épisode de la première grève des postiers. Le 18 mai 1899, 1.500 à 1.600 facteurs de la recette principale pour répondre au rejet par la Chambre des députés tendant à l'élévation du minimum de leur traitement refusèrent de travailler et proclamèrent la grève.

Le sous-secrétaire d'Etat, M. Mougeot se rendit à la recette principale et essaya de les calmer, mais ils exigèrent dans les deux heures l'engagement du gouvernement d'accepter leurs revendications. Des gardes républicains pendant quelques jours remplacèrent les grévistes dans la besogne qu'ils avaient abandonnée et des révocations furent prononcées contre un certain nombre de facteurs en révolte.

Le Parlement eut à s'occuper de ces événements. Devant le Sénat, M. Mougeot soutint qu'il avait refusé de discuter avec les grévistes parce que, représentant du gouvernement, il n'avait pas à discuter avec des fonctionnaires qui prétendaient exercer un droit qui

ne leur appartenait pas. Devant la Chambre, le Président du conseil, M. Charles Dupuy déclara inacceptable que des fonctionnaires publics, que des agents commissionnés aient le droit de se mettre en grève contre l'Etat et contre les pouvoirs publics. Les deux Chambres votèrent un ordre du jour de confiance dans la fermeté du gouvernement pour assurer le service public des Postes et Télégraphes. Les grévistes furent obligés de céder.

La promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901 ayant facilité la formation des groupements corporatifs, plusieurs associations limitées à une seule catégorie d'employés se constituèrent en vue de la défense des intérêts particuliers des membres participants. Telles sont : l'Association professionnelle des Agents Mécaniciens en 1901 ; l'Association amicale des Facteurs et anciens Facteurs des Télégraphes et Téléphones en 1901 ; l'Association amicale des anciens élèves de l'Ecole professionnelle supérieure en 1902 ; l'Union fraternelle des expéditionnaires la même année ; l'Association générale des jeunes Facteurs en 1903 ; l'Association fraternelle et mutuelle des Courriers, Gardiens d'entrepôt et Chargeurs auxiliaires et celle des Chefs surveillants et Surveillants en 1904. Toutes ces associations ont du reste des statuts analogues à ceux des deux groupements fondés en 1900.

A raison de la tendance publiquement manifes-

tée par certains membres du Conseil d'administration de l'Association générale des agents en faveur de la transformation de l'association en syndicat, a raison aussi de l'exclusion des agents supérieurs, de divergences de vues profondes relativement au respect de la discipline et de la hiérarchie, enfin de l'opposition très marquée d'intérêts aussi divers que difficilement conciliables, des scissions successives se sont produites dans le groupement initial. En 1903 se sont créées l'Association des Receveurs et Receveuses, l'Association des Dames employées, l'Association des Commis principaux, chefs et sous-chefs de section et assimilés, l'Association des Fonctionnaires et Agents des services administratifs ; en 1904, l'Union amicale des Fonctionnaires et des Rédacteurs, l'Association des Commis ; en 1905, l'Association des Ambulants. Ces diverses associations particulières se sont cette année-là groupées en une « Fédération des associations professionnelles » où chacune d'elles conserve son autonomie et qui est chargée d'élaborer et de présenter à l'administration le programme maximum des revendications urgentes. L'Association générale des Agents, compte environ 10.000 membres, la Fédération en accuse à peu près 16.000 sur un total de 34.000 agents.

De même que dans le personnel des agents chez les sous-agents, des divergences de vues ne tardèrent

pas à se produire au sujet de la forme à donner au groupement corporatif principal.

Tout d'abord, la lutte au sein du Conseil d'administration de l'association générale des sous-agents ne roula que sur des questions purement de personnes, mais bientôt la discussion fut portée sur le terrain syndical. Une campagne assez vive fut menée durant le mois d'août 1905 parmi les sous-agents en faveur de la transformation de l'association en syndicat. On décida de consulter certains parlementaires et juristes. Des réponses parvinrent à l'association des sous-agents : de M. Marcel Sembat, député rapporteur du budget des Postes et Télégraphes, M. Bourguin, professeur à la Faculté de droit de Paris et professeur de droit administratif à l'Ecole supérieure des Postes et Télégraphes, M. Henry Maret député, ancien rapporteur du budget des Postes et Télégraphes, M. Chabert, député, MM. Leydet et Clémenceau, sénateurs et M. Dubief, député. Ces réponses ne reconnaissaient pas toutes la légitimité de la transformation de l'association en syndicat. Sur ces entrefaites, M. Millerand, avocat-conseil de l'association des sous-agents, consulté sur la question par la dite association, lui envoya une note juridique très documentée concluant à l'impossibilité pour les sous-agents de constituer un syndicat.

L'agitation n'en continua pas moins. Certains groupes de l'association des sous-agents, tels que ceux de

Lyon, Rouen et Rochefort¹, se déclarèrent en faveur du syndicat (août 1905).

L'administration des Postes et Télégraphes, consultée elle aussi au sujet de la formation éventuelle de ce syndicat, répondit négativement par une note juridique du 7 septembre 1905 portant la signature de M. Dubief, devenu ministre du Commerce.

A la question ainsi posée par l'association générale des sous-agents, le ministre du Commerce, des Postes et Télégraphes répondit que « la négative absolue » constituait « l'avis formel de l'administration ». Pour fonder sa doctrine, M. Dubief rappela les précédents créés par différents ministres pour certaines catégories de fonctionnaires de gestion. Il admettait le droit d'association suivant la loi de 1901, mais allait jusqu'à dire que, même si l'on concédait que les sous-agents pourraient se grouper suivant le régime de 1884, ils n'en demeureraient pas moins soumis aux articles 123 et 126 du Code pénal réprimant les coalitions de fonctionnaires.

Vers la même époque un certain nombre de sous-agents, partisans absolus de l'idée syndicale, se détachèrent de l'association et constituèrent un comité ayant pour but la transformation de l'association en syndicat.

Le droit de se réunir à la Bourse du travail lui ayant été refusé, il poursuivit ses séances dans une salle privée, mena une active propagande et reçut de

nombreuses adhésions de la province. Sur ces entrefaites le Congrès des sous-agents s'ouvrit : à la troisième séance, la question syndicale fut posée et repoussée, mais la minorité quitta le Congrès et ne rentra qu'après avoir décidé de fonder incessamment un syndicat.

Cette idée du syndicat fut reprise et acclamée quelques jours après dans un meeting de sous-agents qui eut lieu le 1^{er} octobre au Manège de la rue Lhomond. Des sous-agents réunis à Tours, à Marseille, envoyèrent leur adhésion à leurs camarades de Paris.

Les statuts des syndicats des sous-agents des Postes, Télégraphes et Téléphones, furent rédigés. Le dépôt en fut fait le 25 octobre à la Préfecture de la Seine. Le fonctionnaire qui les reçut refusa de donner récépissé, ajoutant que la loi lui prescrivait seulement de recevoir les statuts d'un syndicat et de les communiquer au Parquet.

Les statuts de ce syndicat sont calqués sur ceux du syndicat des ouvriers des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Le secrétaire général du syndicat nouveau fit connaître par lettre au ministre du Commerce la constitution dudit syndicat.

Le ministre du Commerce, M. Dubief, saisi d'une demande d'audience du secrétaire général du syndi-

cat, fit connaître à ce dernier qu'il ne le recevrait pas en cette qualité.

Le Parquet de la Seine fut appelé à s'occuper de la question. Le Gouvernement lui demanda de faire porter son examen sur les deux points suivants : le groupe des sous-agents des Postes et Télégraphes n'a-t-il pas fait œuvre de syndicat en mettant en circulation avant le dépôt légal des statuts des feuilles de cotisations et n'y a-t-il pas là infraction à la loi de 1884 ; le dépôt des statuts du syndicat projeté est-il légalement recevable ?

Le 26 octobre, la question de droit de syndicat pour les sous-agents des Postes et Télégraphes fut discutée à la réunion d'une section du parti socialiste unifié, celle du XIV^e arrondissement. M. Marcel Sembat soutint que, la situation du travailleur ne changeant nullement quand le patron change, il faut lui reconnaître dans tous les cas le droit de se syndiquer. Le secrétaire général du syndicat des sous-agents qui assistait à cette manifestation se fit applaudir en faisant appel à la solidarité ouvrière et en demandant l'appui de tout le parti socialiste dans la revendication des libertés syndicales par les sous-agents.

Le 28 janvier 1906, les employés de l'Etat, des Départements et des Communes, ont affirmé dans 38 meetings leur volonté d'exercer les libertés, les prérogatives syndicales, et ils ont invité le gouver-

nement à se prononcer avant le 15 mars « sur les propositions de loi qui ont pour but de faire disparaître l'équivoque derrière laquelle se retranche le Gouvernement pour restreindre l'application de la loi de 1884. Ils ont déclaré que « si à cette date satisfaction ne leur était pas accordée, ils prendraient tant au point de vue politique qu'économique, toutes les dispositions que comporterait la situation ».

Le 11 avril 1906, un certain nombre de facteurs, préposés à la distribution des imprimés, proclamèrent à nouveau la grève et l'on put craindre un instant qu'elle s'étendit à d'autres services. M. Bérard, sous-secrétaire d'Etat, essaya sans succès de les calmer. La question revint à nouveau devant le Parlement, le 12 avril devant la Chambre des députés, le 14 devant le Sénat. Le ministre des Postes et Télégraphes, M. Barthou, fit les déclarations suivantes :

« Aucun Gouvernement ne saurait accepter que les revendications de ses fonctionnaires, même si elles sont légitimes, se présentent sous la forme d'une pression et d'une menace ;

« La souveraineté nationale, dont le Parlement est à la fois l'émanation et l'expression, ne serait qu'un vain mot s'il était possible aux agents de l'Etat de retourner contre lui l'autorité dont il les a investis.

« Si la grève est, dans les relations du capital et du travail, un droit que la République tient à entourer de garanties particulières, ce droit ne peut ni se comprendre ni s'admettre dans les relations du Gouvernement avec ses fonctionnaires. Ceux-ci sont, en effet, liés à l'Etat par un contrat d'une nature particulière. Au point de vue de leurs salaires, de leurs retraites, de leur mode de nomination et des garanties dont leur révocation est entourée, ils jouissent de véritables privilèges. Lorsqu'ils interrompent le service public dont ils sont chargés pour essayer d'obtenir le relèvement de leurs salaires ou l'amélioration de leur situation, ils se mettent en révolte contre les Assemblées qui représentent la souveraineté nationale. C'est contre le pays lui-même qu'ils sont en insurrection.

« Le Gouvernement, dans ces conditions, a unanimement condamné, je tiens à le répéter, la grève des sous-agents des Postes.

« S'il avait le devoir de la rejeter dans son principe, s'il lui était impossible d'entrer en pourparlers avec des fonctionnaires indisciplinés et rebelles, les circonstances mêmes de la grève donnaient à ce devoir un caractère plus impérieux. »

La grève continua encore quelques jours, mais, le nombre des grévistes demandant à reprendre leur travail augmentait chaque jour, et elle dut bientôt prendre fin. Un certain nombre de révocations.

ayant frappé les principaux grévistes, le Ministre des Postes se refusa longtemps, malgré les démarches et les interpellations de plusieurs députés, à revenir sur certaines révocations. Ce fut dans ces derniers temps seulement qu'il admit la réintégration des sous-agents qui avaient été frappés de révocation.

Tels sont les conflits actuels entre le Gouvernement et certains fonctionnaires. Les Chambres, ainsi qu'il nous a été possible de le constater, ont refusé à diverses reprises de s'engager sur les questions de fond, elles s'en sont remises, pour une étude approfondie, à l'époque où viendrait en discussion le rapport déposé par M. Barthou à la Chambre au nom de la commission du Travail et concluant l'extension de la loi de 1884 aux employés et ouvriers de l'Etat. En novembre 1905, notamment, la Chambre des députés a pris l'engagement formel de discuter ce rapport.

Un mois après une délégation du Comité central pour la défense du droit syndical du prolétariat de l'Etat, des départements, des communes et services publics, se rendit auprès de M. Colliard, président de la Commission du Travail, pour lui demander à quelle date le projet pourrait venir en discussion à la Chambre. M. Colliard répondit que dès que la Commission aurait reçu les réponses au questionnaire qu'elle avait adressée au Gouvernement, elle entendrait ce dernier et prendrait une résolution

définitive, et il donna l'assurance formelle que la question en tous cas serait résolue avant les élections générales de mai 1906.

La Commission du Travail ne reçut point cette réponse du Gouvernement. Le ministère Rouvier fut renversé.

Depuis, cependant, M. Sarrien qui lui succéda a abordé dans le discours-programme qu'il a prononcé en vue des élections générales la question du droit de syndicat et de grève des fonctionnaires. Il l'a fait en les termes suivants :

« Il faut bien aussi que j'aborde la question des fonctionnaires puisqu'on nous a accusé avec une insigne mauvaise foi de porter atteinte à leurs droits en matière d'association. La loi de 1884, qui a autorisé les syndicats — il est impossible de le contester — ne s'applique ni à l'ensemble des citoyens, ni à plus forte raison aux fonctionnaires, et un gouvernement républicain ne peut que faire respecter la loi, tant qu'elle n'a pas été modifiée.

« Nous faisons, sur la demande même de la Commission du travail de la Chambre des députés, étudier les modifications qu'il convient d'apporter à la loi de 1884 sur les syndicats, afin de mettre en harmonie le droit spécial des groupements professionnels et le droit des associations ouvertes à l'ensemble des citoyens.

« Mais nous pensons, et nous tenons à le dire net-

tement, que les fonctionnaires ont des devoirs particuliers vis-à-vis de la nation.

« Il n'y a d'ailleurs aucune confusion possible entre le droit d'association qui leur est reconnu et le droit de grève que leur refuse la loi. »

« Le Gouvernement n'a pas le droit de suspendre les services publics et d'arrêter la vie même de la nation. Il est tenu de remplacer les fonctionnaires publics qui abandonnent leur poste.

« Il ne s'agit plus, quand les fonctionnaires se mettent en grève, d'un différend entre des intérêts privés, mais d'un conflit entre l'intérêt privé des fonctionnaires et l'intérêt public.

« Nous entendons d'ailleurs examiner avec-bienveillance leurs réclamations, accueillir celles qui sont légitimes et leur donner, comme nous l'avons dit dans la déclaration ministérielle, des garanties contre l'arbitraire et le favoritisme. »

Un peu plus tard, M. Sarrien a présenté à la signature du Président de la République un décret tendant à instituer une commission chargée d'étudier ces questions. Un rapport, qui accompagnait ce projet de décret, exposait ainsi la nécessité d'une enquête interministérielle :

La loi du 1^{er} juillet 1901, qui a consacré la liberté d'association, a reconnu à tous les citoyens le droit de se concerter pour la sauvegarde de leurs intérêts moraux et matériels.

Mais, en raison de la diversité et de la complexité de ces objets, elle n'a pas accordé à toutes les associations indistinctement, quelles qu'en fussent la nature et la forme, les droits spéciaux que la loi du 21 mars 1884 confère aux syndicats professionnels.

Ces droits spéciaux ne sont, en effet, consacrés par cette dernière loi qu'en raison de son caractère limitatif, qui a expressément restreint le but des syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles.

Il suit de là que les personnes dont les intérêts professionnels ne sont pas exclusivement économiques, industriels, commerciaux et agricoles, et notamment les agents de l'Etat, ne peuvent invoquer les dispositions de la loi du 21 mars 1884, pour constituer des syndicats professionnels, mais il est permis de se demander si certaines dispositions des lois de 1884 et de 1901 ne pourraient être conciliées et fondues en un même texte.

La loi nouvelle définirait nettement pour les fonctionnaires l'exercice du droit d'association et leur donnerait, à ce point de vue, l'avantage d'un statut régulier.

Le libéralisme de cette législation ne serait limité que par le strict maintien des obligations qui incombent à des fonctionnaires, à raison du caractère social et nécessaire des services dont ils ont la charge, comme à raison des privilèges dont ils jouissent.

C'est ainsi, notamment, qu'il paraît impossible de reconnaître aux agents de l'Etat le droit de recourir, pour la défense

de leurs intérêts particuliers, à la grève, qui ne peut se concilier avec le fonctionnement normal et régulier des services publics dont ils ont volontairement assumé la responsabilité, en échange d'avantages incontestables.

Les fonctionnaires et agents ne sauraient aussi, dans l'exercice du droit d'association, méconnaître leurs devoirs de discipline. Les libertés qui leur seront accordées ne pourraient donc compromettre l'autorité légitime, exercée sous le contrôle du Parlement, par le Gouvernement et par les chefs qui dirigent sous ses ordres et sa responsabilité les administrations publiques.

Il nous a paru que l'étude de cette législation démocratique et libérale, dont les débats récents ont démontré l'urgence, peut être confiée à une commission composée de représentants de tous les départements ministériels et présidée par le vice-président du Conseil d'Etat.

Si tel est votre avis, j'ai l'honneur, monsieur le président, de vous prier de vouloir bien revêtir de votre signature le décret ci-joint.

Cette commission a été nommée. Elle a été constituée et, depuis plusieurs mois, elle étudie la question du syndicat et celle du droit de grève des fonctionnaires.

M. Barthou étant devenu ministre des Travaux publics et des Postes et Télégraphes dans le cabinet suivant, la commission du travail nomma comme rapporteur M. Dubief ancien ministre du Commerce de l'Industrie et des Postes et Télégraphes.

Sous le Ministère actuel, la question n'a pas été soulevée. Seul, le Président du Conseil M. Clémenceau, dans la déclaration ministérielle y a fait allusion :

« En ce qui concerne les syndicats professionnels, a-t-il dit, le Gouvernement vous proposera d'introduire dans la loi du 21 mars 1884 les améliorations dont l'expérience a démontré la nécessité. Le moment lui paraît venu d'accroître la capacité des syndicats, d'assurer par des sanctions civiles leur droit de se constituer et de se développer. Il demandera, en outre, que la répression des atteintes à la liberté du travail soit restituée à la législation de droit commun. En même temps, le Gouvernement vous soumettra, pour régler le statut des fonctionnaires, un projet de loi qui, en leur assurant la liberté de l'association professionnelle et en les garantissant contre l'arbitraire, les maintiendra dans l'accomplissement de leur devoir envers l'Etat responsable des services publics. »

CHAPITRE III

La question au point de vue des conséquences juridiques.

L'examen de tous ces conflits entre le Gouvernement et certains fonctionnaires nous ayant montré que toute la querelle porte en définitive sur la transformation des associations de fonctionnaires constituées sous le régime de la loi de 1901 en syndicats formés sous le régime de la loi de 1884, il est logique de rechercher quels peuvent bien être pour les fonctionnaires les avantages de l'un et l'autre régime.

I. *Avantages de l'association sur le syndicat.* — Ces avantages ne sont pas bien considérables.

1° Ont seules, suivant l'article 2 de la loi de 1884, le droit de faire partie d'un syndicat les personnes exerçant la même profession, des métiers connexes concourant à l'établissement de produits déterminés. N'ont donc pas ce droit les anciens membres de telle profession ou de tel métier.

La loi de 1901 permet de constituer des associations dans lesquelles peuvent entrer les anciens membres de telle profession ou de tel métier;

2° Les syndicats professionnels (article 3 de la loi de 1884) ont exclusivement pour objet l'étude de la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. L'étude des questions politiques, des questions religieuses leur est interdite.

Il n'en est pas de même des associations de la loi de 1901. Ces associations peuvent poursuivre n'importe quel but. Sont nulles seulement en effet (article 3) les associations fondées sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement ;

3° Les fondateurs de tout syndicat professionnel, dit l'article 4 de la loi de 1884, doivent déposer les statuts et les noms de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration ou de la direction du syndicat. Ce dépôt doit être fait à la mairie de la localité où le syndicat est établi, et, à Paris à la Préfecture de la Seine. Il doit être renouvelé à chaque changement de la direction ou des statuts. L'inobservation de ces dispositions entraîne l'application des pénalités prévues à l'article 9 de la même loi (16 à 200 francs d'amende).

La déclaration est-elle nécessaire aux associa-

tions ? La loi de 1901 prévoit trois sortes d'associations : les associations non déclarées, les associations déclarées et les associations reconnues d'utilité publique. La déclaration est donc exigée pour les deux dernières sortes d'associations. Seules celles de la première catégorie peuvent se former sans cette formalité, mais elles jouissent d'une capacité tout à fait restreinte ;

4° Les membres de tout syndicat professionnel chargés de l'administration ou de la direction de ce syndicat doivent être Français et jouir de leurs droits civils (art. 4, *in fine* de la loi de 1884).

Cette condition de nationalité ne se retrouve pas dans la loi de 1901. Cet avantage est assez artificiel, car le législateur a donné une arme au gouvernement par l'article 12 de la loi de 1901 contre les associations qui pourraient être composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers et celles ayant leur siège à l'étranger (1).

1. L'article 12 de la loi de 1901 est ainsi conçu : « Les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales au marché des valeurs ou marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, dans les conditions prévues par les articles 75 à 101 du Code pénal, pourront être dissoutes par décret du Président de la République rendu en Conseil des ministres.

5^o Les unions de syndicats ne peuvent posséder aucun immeuble, ni ester en justice (art. 5 de la loi de 1884). Leur capacité juridique est donc assez restreinte.

Les associations peuvent s'unir. La loi de 1901 ne le dit pas expressément, mais les déclarations des rapporteurs à la Chambre (séance du 7 février 1901) et au Sénat (séance du 17 juin 1901) leur donne ce droit. Du reste, le règlement d'administration publique rendu en exécution de la loi de 1901 s'occupe de ces unions. Il leur suffit de faire une déclaration d'existence selon les formes de l'article 5 de la loi pour avoir la même capacité juridique que les associations déclarées.

Les avantages de la forme associationiste sur la forme syndicaliste sont donc assez médiocres. Ils seraient plus réduits encore si les conclusions de la Commission du Travail de la Chambre (rapport Barthou) (1) tendant à modifier la loi de 1884 étaient adoptées par le législateur. La commission propose en effet au texte de cette loi d'ajouter les dispositions suivantes :

A l'article 2 : « Pourront continuer à faire partie d'un syndicat professionnel les personnes qui auront abandonné l'exercice de la profession et

1. Documents parlementaires. Chambre des députés, huitième législature, n^o 1418.

pourront y entrer celles qui, ayant exercé la profession pendant cinq années au moins, ne l'auront pas quittée depuis plus de dix ans. »

A l'article 5 : « Les dispositions de l'article 4 sont applicables aux unions de syndicats qui devront, en outre, faire connaître le nom des syndicats qui les composent. Ces unions pourront ester en justice. Elles pourront posséder les immeubles qui sont nécessaires à leurs bureaux, à leurs réunions, à leurs bibliothèques, cours d'instruction professionnelles, collections, laboratoires, champs d'expérience, abris pour bestiaux, pour machines ou pour instruments, bourses du travail, ateliers d'apprentissage, hospices et hôpitaux. Elles pourront recevoir des dons et legs avec affectation à ces institutions. Les statuts prévoieront la destination de ces biens en cas de dissolution de l'Union. »

II. *Avantages du syndicat sur l'association.* — Ces avantages ne sont pas non plus très importants à notre avis.

Les syndicats peuvent, sinon aux termes mêmes du texte de la loi de 1884, du moins en vertu de l'opinion de la doctrine et de la jurisprudence, recevoir, sans aucune autorisation, des dons et legs. On peut faire remarquer, en effet, que le texte adopté par le Sénat en 1882 refusait expressément aux syndicats le droit de recevoir des dons et legs, et que cette prohibition a été volontairement écartée par

la Chambre ; que, d'autre part, la faculté de recevoir à titre gratuit résulte pour les syndicats de l'interprétation même de l'article 6 § 3 de la loi de 1884 puisque ce paragraphe édicte que les syndicats ne pourront posséder d'immeubles autres que ceux nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques et à des cours d'instruction professionnelle. Il a été jugé aussi que l'article 910 du Code civil, qui subordonne à la condition d'une autorisation administrative le droit de recevoir des dons et legs pour les personnes morales, n'est pas applicable aux syndicats (1).

Les associations, au contraire, ne peuvent ainsi acquérir à moins qu'elles aient obtenu la reconnaissance d'utilité publique (article 11 de la loi de 1901) et qu'elles aient été autorisées à accepter, soit par avis du Conseil d'Etat, soit par arrêté préfectoral suivant que la libéralité dépasse ou non 3.000 francs.

Cet avantage est peut-être plus apparent que réel, car la loi de 1901 n'apporte aucune limite au montant des cotisations. Dans son commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 (2), M. Trouillot admet que, pour la fixation du montant des cotisations, les associations ne sont tenues d'observer aucune limite et qu'elles ont le droit d'admettre plusieurs

1. Trib. civ. Seine, 16 juillet 1896. Dalloz. Pér. 1898. 2. 138.

2. *De contrat d'association. Commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1901*, par Trouillot et Chapsal, p. 92.

catégories de membres à cotisations de valeur inégale pourvu que le montant des cotisations de chaque catégorie soit indiqué statutairement. Une association pourra donc recevoir des cotisations très élevées de certains membres et, bien que de telles cotisations soient mensuelles, rien n'empêchera ces membres de démissionner dès qu'ils le voudront, c'est-à-dire une fois la libéralité faite. N'y a-t-il pas là, comme on l'a souvent fait observer, un moyen de faire des libéralités déguisées aux associations ?

La loi de 1884 autorise les syndicats à constituer entre leurs membres des sociétés de secours mutuels ou de retraite, à créer des offices de renseignements, des bureaux de placement. La loi de 1901 ne dit point expressément que les associations auront ces mêmes droits, mais il ne semble guère possible de les leur contester et nous ne connaissons pas de jurisprudence qui le leur ait interdit.

La transformation des associations de fonctionnaires en syndicats n'est donc pas une simple question d'avantages juridiques. Il y a, nous le croyons, aussi et surtout des intérêts politiques en jeu.

CHAPITRE IV

La question au point de vue des conséquences politiques

Du parallèle que nous avons établi entre les avantages qu'assure aux fonctionnaires la loi de 1901 et les avantages que leur assurerait celle de 1884, il semble résulter que les satisfactions mises en avant pour l'adoption du régime syndical sont vraiment bien modestes. L'ardeur avec laquelle cependant certains fonctionnaires réclament la réforme a donc de quoi nous étonner et nous met dans l'obligation de rechercher si d'autres mobiles n'ont pas été de nature à déterminer cette agitation, si d'importantes considérations notamment n'ont pas été la cause première de toute cette campagne.

On a dit parfois (1) que les socialistes seraient

1. *Revue Socialiste*, janvier 1906. *Les Syndicats de Fonctionnaires*, par M. Paul Boncour.

certainement, au Parlement français, parmi les partisans probables de la réforme. Ce n'est pas assez dire. Le parti socialiste a été, en France, le véritable instigateur du mouvement syndical chez les instituteurs et les sous-agents des postes et télégraphes.

La propagande socialiste, pénétrant au sein des associations et amicales fondées par certains petits fonctionnaires, n'a pas eu de peine à se faire entendre : « N'êtes-vous pas, est-elle venue insinuer aux instituteurs et aux sous-agents des postes et télégraphes, un véritable prolétariat, le prolétariat administratif ? N'avez-vous pas le droit de réclamer, tout comme vos frères de l'industrie privée, le bénéfice de la loi de 1884 ? Toutes les forces ouvrières, le parti socialiste tout entier vous appuieront, si vous revendiquez ce droit. » De tels encouragements devaient persuader ces fonctionnaires.

Les motifs qui ont déterminé les socialistes sont aisés à découvrir.

La cause socialiste y trouvait son profit. Grâce à ce terrain d'entente qu'était la question syndicale, les socialistes s'immisçaient chez ces petits fonctionnaires, y propageaient leurs doctrines et s'assuraient ainsi d'excellentes recrues.

La doctrine elle-même imposait cette attitude aux socialistes. A quelque école qu'ils appartiennent, école du collectivisme pur, école du collectivisme atténué, les socialistes contemporains conçoivent

pour le régime socialiste futur un pouvoir gouvernemental moins autoritaire que celui auquel la société capitaliste actuelle est assujettie. Jugeant trop considérables les pouvoirs actuels des Ministres, ils sont dans l'obligation d'accepter et de favoriser toute réforme qui peut diminuer ces pouvoirs. L'octroi du droit syndicat aux fonctionnaires serait une réforme de ce genre, car les Ministres ne pourraient que perdre de leur autorité au cas où viendraient à se développer de puissantes organisations de fonctionnaires.

Cette conception nouvelle du pouvoir exécutif se retrouve chez presque tous les auteurs socialistes qui, de nos jours, ont essayé de faire l'analyse des rouages politiques et économiques de la société future.

Auguste Comte avait dit jadis : « L'avenir appartient non plus au gouvernement des hommes, mais à l'administration des choses. » Les socialistes d'aujourd'hui ont fait de cette phrase du philosophe une de leurs formules courantes. La disparition du gouvernement des hommes, son remplacement par le gouvernement des choses, n'est-ce point là la disparition de l'autorité, ou tout au moins la diminution, dans la plus large mesure possible, de l'autorité.

Engels, dans *Les origines de la société*, rejetant les principes oligarchiques de l'administration actuelle, demande qu'on applique à l'administration future les principes démocratiques : « *La démocratie*

dans l'administration, dit-il dans les conclusions de son ouvrage, la fraternité de la société, l'égalité des droits, l'instruction générale inaugureront la prochaine étape supérieure de la société à laquelle tendent constamment l'expérience, la science et la raison (1). »

Bebel, examinant dans *La femme dans le passé, le présent et l'avenir* la situation de certaines exploitations de l'Etat, critique amèrement les principes capitalistes qui président aux relations actuelles de l'Etat et de ses employés et place ses espérances dans l'avènement du régime socialiste qui fera disparaître l'oppression du principe autoritaire et donnera à tous le même rang et les mêmes droits : « Les télégraphes, dit Bebel, les chemins de fer, les postes, la navigation maritime et fluviale, les tramways, en un mot tous les véhicules, quel que soit leur nom, qui servaient au commerce dans la société bourgeoise deviendront propriété sociale. Un grand nombre de ces institutions, comme les postes, les télégraphes et la plus grande partie des chemins de fer étant des institutions d'Etat, leur transformation en propriété sociale en sera très notablement facilitée. Il n'y aura plus à léser là aucun intérêt particulier. Plus l'Etat agit en ce sens et mieux cela vaut. Mais les exploitations d'aujourd'hui administrées

1. Engels. *Les origines de la société*. Dernière page.

par l'Etat n'ont pas, comme on le croit par erreur, un caractère socialiste. Elles sont menées aussi capitalistiquement que si elles étaient entre les mains d'entrepreneurs privés. Ni les employés, ni les ouvriers n'en tirent un avantage particulier. L'Etat les traite comme le ferait n'importe quel patron, comme par exemple lorsqu'il prescrit, dans les établissements de la marine impériale, de ne pas embaucher d'ouvriers âgés de plus de quarante ans.

« Des mesures semblables ou analogues émanant de l'Etat employeur sont même plus néfastes que lorsqu'elles viennent de l'entrepreneur privé parce que celui-ci n'est jamais, relativement, qu'un petit entrepreneur et qu'un autre donnerait peut-être l'ouvrage qu'il refuse, tandis que l'Etat, employeur à monopole, peut avec un pareil système jeter d'un seul coup des milliers d'êtres dans la misère. Ce n'est donc pas là agir d'une manière socialiste, mais bien capitaliste, et il faut que les socialistes se gardent bien de considérer l'exploitation actuelle de l'Etat comme revêtue de la forme socialiste. *Dans l'exploitation vraiment socialiste, il n'existe plus ni employeurs, ni supérieurs, ni oppression, tous sont placés au même rang et ont les mêmes droits* » (1).

Même doctrine chez M. G. Renard qui, dévelop-

1. A. Bebel. *La femme dans le passé, le présent et l'avenir*, p. 280.

pant l'idée de Comte sur l'administration des choses montre que le socialisme tend à diminuer, à contrôler tout au moins le principe d'autorité, à réduire au minimum les attributions du gouvernement. « Le socialisme, dit-il, a répété mille fois qu'il tend à remplacer le gouvernement des hommes par l'administration des choses... Si l'autorité ne disparaît pas et ne peut pas disparaître entièrement ne fut-ce que des parents aux enfants et des maîtres aux écoliers, elle peut du moins, surtout à l'égard des adultes, *être indéfiniment restreinte, contrôlée, surveillée* ; elle peut, à mesure que disparaîtra la vieille distinction de dirigés et de dirigeants, de protégés et de protecteurs, *être de plus en plus consentie, temporaire, exercée en vertu d'un contrat*, elle peut entre des êtres humains, ayant chacun leur valeur, leur supériorité physique, intellectuelle ou morale, *être peu à peu mutualisée*, de façon que tel qui se trouve commander aujourd'hui devienne demain dans un autre domaine le subordonné (1).

« ...*A mon avis, il faut réduire au minimum les attributions de ce gouvernement.* Il sied... d'organiser tout d'abord un faisceau de garanties pour les libertés des citoyens, d'édicter des pénalités très graves contre tout fonctionnaire qui abuserait de son pouvoir... à chaque fonctionnaire sa besogne

1. G. Renard. *Paroles d'avenir*.

propre ; interdiction absolue de réunir dans la même main des fonctions de plusieurs degrés (municipales, régionales, nationales) ou de plusieurs ordres (législatives, administratives, judiciaires)... Un cumul dangereux est ainsi évité ; une confusion déplorable est empêchée. Par exemple, le ministre ne risque plus d'oublier que son rôle est de faire exécuter les lois et non de les faire voter. Il n'est pas un chef de parti employant la puissance qui lui est dévolue à peser sur les assemblées ou sur le peuple pour les incliner dans le sens de ses préférences, il n'essaie plus de dicter ou de suggérer leurs préférences aux tribunaux ; il devient ou redevient un bon commis qui surveille sans plus l'application d'une certaine catégorie de lois (1).

L'élection de tous les fonctionnaires est proposée par M. G. Renard comme le meilleur moyen pour atteindre ce but. Grâce à l'élection des fonctionnaires, dit-il, « plus d'autorité, sinon consentie, dans l'atelier aussi bien que dans la commune ou dans la milice. Et, grâce aux autres mesures qui permettront de faire passer un plus grand nombre d'individus, qui feront d'eux tour à tour des dirigeants et des dirigés, l'autorité tendra à être de plus en plus mutualisée. » (2)

1. G. Renard. *Le régime socialiste*, p 120. et suiv.

2. G. Renard. *Le régime socialiste*, p 120. et suiv.

D'autres auteurs socialistes enfin, d'accord avec les précédents sur la nécessité de l'affaiblissement du pouvoir gouvernemental, ont spécialement insisté sur la décentralisation des pouvoirs et l'autonomie des groupements économiques, politiques et administratifs.

« Il serait impossible, déclare M. Jaurès, à un gouvernement économique central de pourvoir d'autorité à toutes les nominations, à parer à toutes les difficultés dans le monde immense, complexe et vivant du travail affranchi. Déjà le gouvernement politique, qui a une sphère bien plus restreinte et une tâche bien moindre, est obligé de se décharger d'une part de sa besogne et de sa responsabilité sur des autorités locales élues... à plus forte raison, faudra-t-il *décentraliser et faire appel partout à l'autorité des groupes et des individus*, quand la vie sociale tout entière sera entrée dans la sphère d'action du pouvoir » (1).

Même théorie chez M. Vandervelde : « Dans l'ordre administratif, comme dans l'ordre politique, la caractéristique du régime actuel, c'est la décentralisation poussée à l'excès... A pareil système devrait être substitué — et rien n'empêcherait de le faire immédiatement, ce serait une excellente préparation

1. Jaurès. Esquisse provisoire de l'organisation industrielle. *Revue socialiste*, août 1865.

et mise en train pour l'organisation fédéraliste qui remplacera l'organisation actuelle — le système de la décentralisation, c'est-à-dire *le système de l'autonomie et de la responsabilité... Pour compléter, par conséquent, les avantages de l'autonomie des services publics vis-à-vis du gouvernement, il faudrait donner à chacun de ces services une organisation décentralisée comprenant des rouages nettement définis et le plus possible autonomes pour tout ce qui concerne leur mouvement propre* (1).

Schœffle, qui n'est pas un socialiste, mais qui dans sa *Quintessence du socialisme* a réfuté certaines objections des adversaires du socialisme, soutient que le socialisme ne serait point nécessairement, comme il a souvent été dit, le triomphe du despotisme de l'Etat. Avec le socialisme, d'après Schœffle, « on pourrait plutôt voir naître une plus complète *self-administration*, organisée territorialement et industriellement, au-dessus de laquelle seraient librement constituées les autorités centrales de l'Etat comme les organes de l'ordre, de l'égalisation et de la communauté. Ces autorités agiraient dans leur sphère comme aujourd'hui et même avec une autorité moindre que celle qu'exercent maintenant les autorités centrales par les self-administrations com-

1. Vandervelde. *Le collectivisme et l'évolution industrielle*. Société nouvelle de librairie et d'édition.

munes, académiques, ecclésiastiques, pédagogiques » (1).

La doctrine socialiste n'est donc pas sans affinité avec l'idée des groupements de fonctionnaires en syndicats. On comprend aisément que tous les militants du parti socialiste aient dû travailler de toutes leurs forces à une réforme qui assurerait le droit syndical aux fonctionnaires.

Une considération qui se dégage de nos citations de Bebel et de Vandervelde doit encore spécialement intéresser les socialistes. Si les groupements de fonctionnaires en syndicats se réalisaient, si surtout ces groupements parvenaient à se rendre autonomes, à administrer eux-mêmes, n'y aurait-il point là une merveilleuse mise en action des idées socialistes et cette réalité ne pourrait-elle pas être opposée triomphalement par les socialistes à ceux de leurs adversaires qui leur reprochent l'impossibilité pratique de leurs théories ? Cette expérience doit leur paraître d'autant plus séduisante que d'une part la délicate question d'expropriation et d'indemnité ici ne se pose pas, puisqu'il s'agit de fonctions dirigées par l'Etat et non de propriétés privées et que d'autre part les fonctionnaires qui auraient à participer à cet essai seraient, pour la plupart, gagnés d'avance aux doctrines socialistes.

Telles sont les raisons pour lesquelles certaines

1. Schœffle. *Quintessence du socialisme*. Conclusions.

catégories de fonctionnaires et les socialistes ont eu, dès le début de la campagne, en quelque sorte partie liée.

Les socialistes ont déjà retiré de grandes satisfactions du concours qu'ils ont ainsi donné aux sous-agents des postes et télégraphes et aux instituteurs, car il est évident qu'ils ont déjà recruté beaucoup d'adeptes parmi ces fonctionnaires.

Pour s'en assurer, il n'est qu'à lire dans la presse les comptes-rendus des réunions, meetings et congrès des postiers pour constater que certaines déclarations et certains ordres du jour (1), sont nettement socialistes et que les cris de « vive la République sociale, vive la Sociale » (2), y alternent avec le chant de l'*Internationale* (3).

Un document très convaincant encore est le manifeste des instituteurs syndicalistes paru en novembre 1905 dans la *Revue de l'Enseignement primaire*, et signé d'un très grand nombre de présidents d'amicales d'instituteurs. Dans ce manifeste, les institu-

1. En ce sens le discours au Congrès des sous-agents des Postes et Télégraphes de 1905 du citoyen Grangier qui devait devenir par la suite le secrétaire du syndicat des sous-agents (*Petite République*, du 30 septembre 1905). En ce sens aussi l'ordre du jour voté le 24 septembre 1905 à Rochefort par le groupe de l'association générale des agents des Postes et Télégraphes (*Humanité* du 25 septembre 1906).

2. *Humanité* des 29 août, 26, 27 et 29 septembre 1905, etc.

3. *Humanité* du 28 octobre 1905, etc.

teurs qui réclament le droit syndical s'appuient sur des considérations reflétant la pure doctrine socialiste : « Si l'on admet, est-il dit, dans ce manifeste, qu'il soit dans la nature des choses et de l'intérêt supérieur de l'Etat que la capacité syndicale soit refusée aux agents qui détiennent une portion de la puissance publique, on ne saurait s'en prévaloir pour dénier aux instituteurs le droit de se constituer en syndicats. Notre enseignement n'est pas un enseignement d'autorité. Ce n'est pas au nom du gouvernement même républicain, ni au nom du peuple français, que l'instituteur confère son enseignement ; c'est au nom de la vérité. Les rapports mathématiques, les règles de la grammaire, non plus que les faits d'ordre scientifique, historique, moral qui le constituent, ne sauraient dès lors être soumis aux fluctuations d'une majorité. Il découle de ces principes que le corps des instituteurs a besoin de toute son autonomie et les instituteurs eux-mêmes de la plus large indépendance. Or, cette autorité du corps enseignant primaire et cette indépendance de ses membres ne peuvent être pleinement réalisées que par la constitution en syndicats des associations professionnelles d'instituteurs. Les instituteurs syndicalistes croient, d'autre part, être dans le sens de l'évolution républicaine en réclamant pour leurs groupements corporatifs la forme syndicale, comme étant la seule qui convienne à l'organisation démocratique

de l'enseignement primaire qu'ils sont résolus à poursuivre. Les instituteurs sont, en effet, décidés à substituer à l'autorité administrative, qui avoue son impuissance devant les ingérences politiques et aux influences politiques et auxquelles ils ont été jusqu'ici obligés d'avoir recours pour corriger les injustices administratives, la force syndicale. Les instituteurs réclament la capacité syndicale. Toutefois, il est profondément injuste d'affirmer que leur préoccupation soit de conquérir le droit de grève. C'est, ils y insistent, dans une pensée d'organisation républicaine qu'ils demandent au pouvoir législatif de leur reconnaître la capacité syndicale. C'est, enfin, pour des raisons morales de l'ordre le plus élevé, que les instituteurs réclament le droit de se constituer en syndicats : ils veulent entrer dans les Bourses du travail. Ils veulent appartenir à la Confédération du travail. Par leurs origines, par la simplicité de leur vie, les instituteurs appartiennent au peuple. Ils lui appartiennent aussi parce que c'est aux fils du peuple qu'ils sont chargés d'enseigner. Nous instruisons les enfants du peuple le jour. Quoi de plus naturel que nous songions à nous retrouver avec les hommes du peuple le soir ? C'est au milieu des syndicats ouvriers que nous prendrons connaissance des besoins intellectuels et moraux du peuple. C'est à leur contact et avec leur collaboration que nous établirons nos programmes et nos méthodes. Nous

voulons entrer dans les Bourses du travail pour y prendre de belles leçons de vertu corporatives et y donner l'exemple de notre conscience professionnelle. Nous avons, de la forme syndicale, la plus haute conception. Le syndicat ne nous apparaît point comme créé uniquement pour défendre les intérêts immédiats de ses membres, mais il nous semble qu'il doit se soucier autant de rendre plus profitable à la collectivité la fonction sociale que ses membres remplissent. Les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin de s'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés. »

Les partis modérés, au contraire, prétendent défendre les services publics contre la désorganisation anarchique qui, d'après eux, résulterait de l'octroi des droits syndicalistes aux fonctionnaires et ils signalent les objections très graves, qui, à leur avis, s'opposent à ce qu'un gouvernement quelconque fasse ainsi abandon de ses prérogatives.

Il n'y a nullement lieu, selon eux, pour savoir s'il faut ou non accorder le droit de syndicat, de recourir à une distinction entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion. Leur principe est celui-ci : tous ceux qui, à un titre quelconque, concourent à assurer la marche d'un ser-

vice public doivent être mis dans l'impossibilité légale d'arrêter cette marche par des coalitions temporaires ou permanentes. Or, comme chez les ouvriers de l'industrie ou du commerce privés, le syndicat est, on le sait, le meilleur instrument pour préparer et soutenir la grève, il ne faut pas, si l'on veut mettre les fonctionnaires dans cette impossibilité absolue de faire grève, leur donner légalement une arme aussi puissante que celle du syndicat. Le jour où les employés des services publics seraient organisés en syndicats puissants, leur volonté se substituerait à celle des pouvoirs publics. En réclamant le droit de syndicat, ce que les fonctionnaires désirent, c'est avoir en mains l'arme offensive qu'est la grève. Avec la grève possible, le syndicat est pour eux l'affiliation aux Bourses du Travail, à la Confédération du Travail, et c'est pour eux la possibilité de s'insurger, soutenus par tout le prolétariat contre les pouvoirs publics, c'est l'Etat corporatif établi dans l'Etat politique.

Telles sont les objections présentées par les partis modérés à la reconnaissance aux fonctionnaires du droit syndical. Voici du reste comment s'exprime sur la question *Le Temps* (1), organe des modérés : « Si les syndicats de fonctionnaires sont autorisés, ces syndicats s'affilieront à la confédération du travail. Les fédérations jouissent d'un pouvoir absolument

1. *Le Temps*, 29 janvier 1906.

tyrannique. Elles édictent des règles communes, uniformes, fixent la durée du travail, les salaires mêmes sans aucun souci des conditions locales. Les hommes politiques ont tendance à rechercher l'unité morale ; les syndicats fédérés veulent l'unité d'action, qui doit à leur avis conduire à l'unité morale et matérielle. La fédération laissant encore une part trop large à la cellule locale, ils ont inventé la Confédération du travail, fédération des fédérations. C'est cet organisme, central s'il en est, qui aujourd'hui dirige toute la politique ouvrière et impose à ses membres une discipline inflexible. Le mouvement syndicaliste n'est pas décentralisateur, mais centralisateur et oppressif ; il est la négative violente de la liberté individuelle, ce serait la Confédération du travail, véritable Conseil des dix, qui donnerait le mot d'ordre aux syndicats de fonctionnaires.

« Les instituteurs, par la voix de leurs délégués expriment la volonté de s'affranchir du dogme de la patrie et de choisir eux-mêmes les livres classiques. Les agents de l'Etat veulent devenir les propres artisans de l'avancement dans les administrations publiques, fixer leurs traitements ou salaires, et déterminer les conditions du travail. On se demande dans ce cas à quoi serviraient les Ministres et le Parlement. Ce serait le syndicat souverain. Les corporations de l'ancien régime renaîtraient avec un pouvoir considérablement accru. Les fonctionnaires

veulent s'insurger contre l'Etat et confier les services publics à une autorité nouvelle inconnue, à un pouvoir qui serait sans responsabilité : le syndicat. Les syndicats de fonctionnaires seraient un pouvoir formidable qui se dresserait contre l'Etat et qui, par le moyen de la grève, supprimerait toute velléité de résistance. Quel gouvernement, quel régime pourrait résister à une grève de douaniers, de collecteurs d'impôts et d'agents des postes et télégraphes (1). »

En présence des raisons ainsi invoquées par les partis avancés et de celles mises en avant par les partis modérés, quelle est l'attitude des radicaux et des radicaux socialistes ?

Dans les scrutins qui, à la Chambre des Députés, ont suivi les discussions sur le droit syndical des fonctionnaires, les radicaux et surtout les radicaux socialistes n'ont pas voté. Cette abstention fut très apparente, notamment au scrutin du 7 novembre 1905 (2) auquel 225 radicaux et radicaux socialistes ne prirent point part. Les radicaux ont depuis longtemps à leur programme la décentralisation. Les radicaux socialistes y ont même la socialisation ou tout au moins l'étatisation de certaines industries privées, monopolisées telles que celles des chemins de fer, des mines, des raffineries, etc. Il semble donc que

1. *Le Temps*, du 30 janvier 1906.

2. Chambre des Députés. *Journal officiel*, novembre 1905.

radicaux et radicaux socialistes devraient être favorables à cette extension de la loi de 1884. Mais on doit constater que, depuis leur arrivée au pouvoir, les radicaux et radicaux socialistes ont montré peu d'empressement à proposer des mesures décentralisatrices et étatistes. Si l'on consulte le manifeste publié par le parti radical et radical socialiste à l'occasion des élections générales de 1906, on y trouve une phrase qui paraît se rapporter à la question du droit syndical des fonctionnaires, mais qui manque assurément de clarté et de précision : « Les élus de notre parti, dit le manifeste ne se montreront pas moins dévoués aux intérêts des petits commerçants et de la masse des employés de chemins de fer, des employés du commerce et de l'industrie, des milliers de petits fonctionnaires, facteurs, cantonniers et commis des diverses administrations dont le sort est si digne d'intérêt. » M. René Renoult, député radical-socialiste de la Haute-Saône, dans un article de *La Lanterne* du 9 février 1906 se prononce nettement pour l'octroi du droit syndical aux fonctionnaires de gestion, mais semble leur refuser le droit de grève. M. Pelletan, député radical-socialiste des Bouches-du-Rhône dans un article de *La Dépêche de Toulouse* du 18 avril de la même année soutient une thèse identique. Ce sont là, on peut le dire, des tentatives isolées et il est permis de conclure que jusqu'ici le parti radical, radical-socialiste s'est prudemment réservé.

L'extension de la loi de 1884 aux fonctionnaires aurait-elle les conséquences extrêmes indiquées tant par les partis avancés que par les partis modérés ? Nous aurons l'occasion de l'examiner dans notre dernier chapitre.

CHAPITRE V

Théorie du lien juridique qui unit l'Etat et les Fonctionnaires Publics

Les considérations d'ordre politique que nous avons exposées plus haut et qui, pour le Parlement, appelé à se prononcer sur la question des droits de syndicat et de grève des fonctionnaires exerceront peut-être une influence prépondérante, ne doivent pas être pour le juriste des éléments de décision. Le juriste doit éclairer sa religion sur des raisons d'ordre juridique.

Si l'on veut fixer d'une manière précise les droits des fonctionnaires, il est de toute nécessité au préalable de rechercher quelle est exactement la nature juridique du lien qui unit les fonctionnaires à l'Etat. Les fonctionnaires sont-ils soumis dans leurs rapports avec l'Etat à un statut spécial, ou au contraire se trouvent-ils vis-à-vis de l'Etat dans la même situation que des employés vis-à-vis d'un employeur?

Suivant l'opinion qu'on se fait de la nature du lien qui unit l'Etat et les fonctionnaires, les prérogatives des fonctionnaires seront plus ou moins étendues. La reconnaissance ou le refus du droit de syndicat et du droit de grève aux fonctionnaires est en relation étroite avec la théorie de la fonction publique.

Les textes de la législation française qui se rapportent aux fonctionnaires ayant omis de donner une définition de la fonction publique, il était logique que les jurisconsultes essayent d'établir une théorie de la fonction publique. Ils n'ont pas manqué de le faire et les théories sont nombreuses.

Les théories les plus anciennes, considérant les rapports qui unissent dans la fonction publique l'Etat aux fonctionnaires comme des rapports de droit privé, prétendent assimiler la fonction publique à tel ou tel contrat comme de droit privé (1). Les explications données par ces théories sont-elles suffisantes pour établir, ainsi qu'elles en ont la prétention, une théorie de la fonction publique? Il est facile de constater qu'il n'en est rien.

Le lien juridique qui unit l'Etat et les fonctionnaires n'est point, en effet, comme il a été cependant soutenu, un contrat semblable au précaire du droit romain. Le précaire du droit romain est le contrat

1. Voir sur ces théories de droit privé la thèse de M. Henri Nézard, sur la *Théorie juridique de la fonction publique*. Paris, 1901.

par lequel une personne propriétaire d'une chose en concède gratuitement la possession à une autre avec le droit d'en user librement à charge de restitution à la première réquisition. La théorie du précaire ne peut expliquer la fonction publique puisque le précaire est un contrat à titre gratuit et que les fonctionnaires ont un traitement, puisque le précaire — le nom l'indique — est une concession à titre précaire et que la fonction publique aujourd'hui du moins, est généralement concédée à vie.

La fonction publique ne peut être assimilée non plus au contrat de louages d'ouvrages, de services, à l'ancienne *locatio, conductio operarum* des Romains. Ce contrat s'applique seulement aux *operæ illiberales* ; le prix en est le *merces*. Les services des fonctionnaires ont plus d'analogie avec les *operæ liberales* qu'avec les *operæ illiberales*, car le prix payé pour la fonction publique, le traitement est plutôt l'*honoros*.

Ce n'est pas non plus le mandat du droit romain. Le mandat de droit romain est un contrat par lequel une personne donne à l'autre pouvoir pour la représenter dans l'accomplissement de certains actes ; le mandat à Rome est essentiellement gratuit et le mandant peut toujours révoquer le mandat à toute époque. La fonction publique n'est pas gratuite, elle suppose toujours au contraire, sauf de très rares exceptions, un traitement. Elle institue aussi un lien durable entre l'Etat et l'individu.

La fonction publique ne peut même pas se réclamer d'une analogie avec l'un des contrats innommés des Romains. A quel contrat innommé la rattacher en effet ? Ce n'est évidemment pas au contrat *facio ut facias*, car le *facere* fait défaut de la part du fonctionnaire public qui continue à percevoir son traitement, ni au contrat *do ut des* car que signifie le *dare* au regard de l'Etat lorsque, par exception le fonctionnaire n'a pas de traitement. Ce n'est pas non plus au contrat *do ut facias* qui suppose toujours le droit de se rétracter — droit inconnu en matière de fonction publique — de part et d'autre.

Ce n'est point enfin la donation romaine. Le principe de la *donatio* est l'intention de gratifier. Ce n'est certainement pas cette idée qui domine les relations de l'Etat et des fonctionnaires : l'Etat n'a pas l'intention de gratifier ses fonctionnaires.

Ces théories étant peu satisfaisantes, on a cherché sans sortir du sommaire du droit privé d'autres explications. C'est en Allemagne principalement que des recherches de ce genre ont été poursuivies. Du moment, a-t-on dit, qu'aucun contrat connu de droit privé n'a d'analogie avec la fonction publique, c'est un contrat d'un genre spécial : le contrat spécial de service public.

Un auteur allemand, von des Becke (1), présente

1. Von des Becke. *Von den Staatamtern und staatsdienern* (Cf thèse de M. Henri Nézard. *Théorie de la fonction publique*. Paris, 1901).

ainsi cette théorie : la fonction publique étant libre et personne n'étant contraint de l'accepter, il faut admettre entre le prince et le fonctionnaire un véritable contrat dont la durée est indéterminée ; une fois nommé, l'officier, c'est-à-dire le détenteur de l'office, a un droit effectif sur son office et ne peut être révoqué ; ce contrat ne peut être classé parmi les autres contrats connus, c'est un contrat *sui generis*, c'est le contrat de service public (*dienstvertrag*).

Un autre auteur Meisterlin (1) présente une théorie du même genre. Comme von des Becke, il admet en effet comme base de la fonction publique un contrat de service public, mais il décompose ce contrat en deux parties. Distinguant d'une part la fonction officielle du fonctionnaire et d'autre part l'exercice effectif de la fonction que comporte cette situation, il divise le lien qui unit le fonctionnaire public à l'Etat en deux contrats parallèles : le premier ou contrat de service public, il le conçoit à peu près comme von Becke, c'est celui par lequel un citoyen se déclare prêt à remplir une charge en échange de quoi l'Etat lui assure un traitement, c'est un contrat de droit privé ; mais la remise effective de la charge n'est pas toujours concomitante de la nomination

1. Meisterlin. *Die Verhältnisse der staatsdiener nach rechtlichen grundsätzen* (Cf. Thèse de M. Henri Nézard sur la *Théorie de la fonction publique*. Paris, 1901).

du fonctionnaire ; cette remise nécessite un deuxième contrat de nature différente et ressemblant alors à un mandat.

Pour échapper aux objections qui peuvent être faites à l'assimilation de la fonction publique au mandat, Meisterlin prend soin d'ajouter d'une part que le mandat romain admettait parfois un *salarium* accessoire, d'autre part que la fonction publique, étant concédée dans l'intérêt de l'Etat, peut par suite être retirée.

On peut dire que les réfutations de Meisterlin laissent subsister les objections dans leurs principes : la fonction publique n'a d'analogie avec le mandat que par ses caractères accessoires ou dans certaines circonstances exceptionnelles.

Devant l'impossibilité de rattacher la fonction publique à un contrat de droit privé, des auteurs ont orienté leurs recherches vers d'autres explications : les uns ont soutenu qu'il y avait simple rapport légal sans aucun caractère contractuel, les autres qu'il y avait un contrat de droit public.

On a dit qu'il n'y avait jamais contrat entre l'Etat et le fonctionnaire, mais ordre de l'Etat à un citoyen d'exécuter tel service public. On a dit encore que le citoyen doit la fonction publique comme il doit l'impôt. Il y a sans doute dans ces assertions un souvenir des idées de la Révolution. Sans aller jusqu'à admettre des théories aussi autoritaires, on

pourrait peut-être prétendre que l'obligation de la fonction publique peut être imposée au citoyen par la loi. Ceci est évident, mais il resterait alors à prouver que des textes précisément imposent cette contrainte légale du service public.

Dans un ordre d'idées voisin, il a été soutenu que la concession d'un office est un privilège accordé par l'Etat à un individu. Malacord a établi une théorie en ce sens. Il ajoute du reste que ce privilège n'empêche point qu'il y ait accord de volonté, engagement synallagmatique.

Logiquement les deux parties de la théorie se contredisent : concession, dit la première partie, mais alors la révocation peut toujours intervenir ; contrat, dit la seconde, la révocation n'est point possible sans la volonté des contractants.

On a dit, pour échapper à cette contradiction, qu'il y avait simplement concession par l'Etat à l'individu, mais dans ce cas on rentre dans la théorie très peu soutenable aujourd'hui de la fonction publique sous la Révolution.

Renonçant à toutes ces explications et distinctions subtiles, des auteurs ont abandonné les théories de droit privé et ont soutenu que le lien qui unit l'Etat et le fonctionnaire est un contrat de droit public.

Les principaux représentants de théorie sont en Allemagne Seydel, en France Laferrière. Pour tous deux le lien qui unit l'Etat et le fonctionnaire est un

contrat et un contrat de droit public, mais pour Seydel ce contrat est un contrat de droit public parce qu'il est conclu dans un intérêt général, tandis que pour Laferrière ce contrat est un contrat de droit public parce qu'il est conclu par la puissance publique.

Pour Seydel(1), le lien de droit constitué par la fonction publique est bien un contrat, car tous les éléments constitutifs d'un contrat sont représentés dans les fonctions publiques : la capacité des parties, puisque, si le fonctionnaire n'est pas l'égal de l'Etat, il est suffisamment libre, pour contracter ; la liberté du consentement, puisqu'aucun texte de la loi n'oblige un citoyen à être fonctionnaire ; l'existence d'obligations résultant d'un contrat, puisque l'Etat s'engage à des devoirs pécuniaires envers le fonctionnaire, et puisque le fonctionnaire s'engage à faire telle ou telle chose pour le compte de l'Etat.

Seydel prévoit les objections qui pourraient être faites à sa théorie et y répond. On ne peut soutenir, affirme-t-il, que la nomination d'un fonctionnaire paraît être un acte unilatéral de l'Etat, sans oublier que, si le consentement du fonctionnaire n'est pas souvent exprimé, il est toujours tacite. On ne peut objecter non plus qu'il ne peut y avoir contrat quand

1. Seydel. *Baierisches Staatsrecht*, Munich 1896. (Cf. thèse de M. Kammerer : *La fonction publique en Allemagne*, Paris, 1898).

toutes les conditions sont fixes et invariables, car en droit privé on a des exemples de contrats-types dont les termes sont arrêtés d'avance pour chaque contrat du même genre, tels le dépôt d'argent à la Caisse d'Epargne, l'affranchissement d'une lettre, la remise d'un billet de chemin de fer. On ne peut même pas insinuer que la coexistence de deux consentements préalables à la nomination ne suffit pas, car la coexistence des deux consentements émanant de deux personnes capables de s'engager engendre des droits et des devoirs réciproques.

Pour Seydel, ce contrat, qui est donc bien un vrai contrat, est de plus un contrat de droit public. Pour lui, la notion de contrat appartient aussi bien au **droit** public qu'au droit privé et il existe des contrats de droit public cômme des contrats de droits privé. Les traités internationaux sont des contrats de droit public par lesquels les nations s'engagent contractuellement.

La naturalisation est un contrat de droit public par lequel l'Etat et un individu s'engagent contractuellement. Le mariage, la paternité qui créent des droits de puissance très importants sont des contrats de droit public. La fonction publique est un contrat de droit public du même genre.

Le contrat de service public est un contrat de droit public parce qu'il est passé dans l'intérêt com-

mun, l'intérêt public. Les devoirs du fonctionnaire sont basés sur l'intérêt de l'Etat.

Quant aux droits du fonctionnaire, certains comme ceux qui le protègent dans l'exercice de ses fonctions, sont bien des droits ayant pour but l'intérêt de l'Etat ; d'autres, qui semblent au premier examen établis dans l'intérêt même du fonctionnaire, concourent bien encore en dernière analyse à assurer l'intérêt de l'Etat : il en est ainsi des traitements et des retraites par exemple, par lesquels l'Etat s'assure un recrutement de bons serviteurs.

Pour Laferrière, comme pour Seydel, la fonction publique est contractuelle. Comme dans un contrat ordinaire, on retrouve tous les éléments actuels : accord des volontés, capacité des parties, droits et obligations des parties (1).

Laferrière saisit la preuve de l'accord des volontés comme base de la fonction publique dans l'engagement militaire. Le soldat ordinaire n'est pas un fonctionnaire. Le soldat engagé est un fonctionnaire. Il y a contrat entre l'Etat et l'engagé. Ce contrat se lie étroitement à l'acte d'enrôlement, il est une condition *sine qua non*, puisque l'Etat ne pourrait sans cela imposer le service militaire à celui qui s'engage et qui offre volontairement ce service. Il n'y a pas seulement dans le lien qui unit l'Etat et le fonction-

1. Laferrière. *Traité de juridiction administrative*, p. 166.

naire coexistence de deux consentements qui s'ignorent, au contraire les obligations de l'un sont des droits pour l'autre et réciproquement. Il n'y a pas relation de coexistence, mais relation de causalité entre deux consentements ce qui est la condition même du contrat. Laferrière ajoute encore que l'acte de nomination même du fonctionnaire n'est pas un acte unilatéral de l'Etat, car il y a toujours auparavant consentement écrit ou verbal ou tacite.

Le consentement réciproque est donné par des parties capables de contracter. L'Etat a cette capacité. On ne peut être fonctionnaire sans avoir la capacité civile.

La fonction publique comporte des obligations réciproques du fonctionnaire et de l'Etat qui ne peuvent dériver que d'un contrat. Le fonctionnaire a des droits spéciaux à sa fonction. Il a des droits généraux, tels que la protection de l'Etat, des titres, des préséances, des honneurs, des frais de représentations et de résidence, etc., un traitement, une retraite etc., des garanties contre le déplacement, la révocation. L'Etat a aussi des droits vis-à-vis du fonctionnaire. Le fonctionnaire doit l'obéissance, le secret professionnel, il doit en général prêter serment, parfois déposer un cautionnement, etc.

La fonction publique pour Laferrière est donc un contrat. Elle est de plus un contrat de droit public.

La fonction publique est pour lui un contrat de

droit public parce que dans ce contrat il y a un acte de puissance publique. La nomination des fonctionnaires est pour cet auteur un acte de puissance publique contractuelle. Laferrière reprend ici le cas de l'engagement militaire.

L'engagé militaire passe avec l'Etat un acte de droit public parce qu'il le passe avec la puissance publique et que l'opération de recrutement est au premier chef un acte de la puissance publique. Cet acte reste tel malgré les éléments contractuels qui viennent s'y associer.

Un autre auteur allemand, Laband dans une théorie voisine de celle de Seydel et de celle de Laferrière admet que la fonction publique est bien un contrat et un contrat de droit public, mais un contrat de droit public d'un genre particulier.

Voici cette théorie (1). D'après Laband l'obligation de s'acquitter d'un service peut avoir une triple base de droit.

Elle peut être créée par un traité analogue au contrat de louage de service du droit privé et dans lequel les contractants apparaissent comme jouissant de droits égaux et indépendants l'un de l'autre. Pour Laband, telle est l'obligation qui lie l'Etat et son entrepreneur de travaux ou son fournisseur, mais telle n'est point l'obligation qui lie l'Etat et le fonctionnaire.

1 *Le Droit public de l'Empire allemand*, t. II, p. 104, et s.

L'obligation d'exécuter des services peut aussi avoir pour fondement un rapport de puissance qui ne provient pas d'une décision libre des intéressés mais existe sans cela. En droit privé, la puissance paternelle et le droit qu'elle implique d'exiger des enfants des services domestiques ou techniques crée une obligation de ce genre. De même la souveraineté de l'Etat sur ses nationaux fonde, pour l'Etat, le droit de demander des services et, pour les nationaux, le devoir de les exécuter. Mais le fait de remplir des devoirs de sujet ou de citoyen tels que le devoir militaire, le devoir de tutelle, etc., ne confère pas pour Laband la qualité de fonctionnaire et la raison en est qu'il y a ici exécution d'un « devoir de sujet » et non d'un « devoir de service ».

Il existe enfin une troisième classe de rapports de services qui réunissent les traits caractéristiques des deux précédentes classes, c'est-à-dire que, d'une part, ils ont pour base une convention libre et volontaire et que, d'autre part, ils sont en leur contenu un rapport de puissance.

Laband trouve dans le droit privé un exemple de ce genre particulier de contrat : la commendation du moyen âge. La commendation était un contrat, mais non pas un contrat de droit, d'obligation. Entre seigneur et vassal, suzerain et feudataire, il existait un rapport de puissance qui était de nature morale, qui reposait sur un devoir de fidélité et de dévoue-

ment et créait un devoir de service particulier. La commendation ne fondait pas un rapport de contrat, mais un rapport d'autorité et de subordination, une *potestas*. Violer son devoir de service, ce n'était pour le vassal ne pas remplir une obligation, c'était commettre un délit, une félonie ; les droits du suzerain n'étaient pas des droits de créancier, mais des droits souverains. Ce qu'il devait en retour, c'était essentiellement la protection.

Le rapport de service qui unit le fonctionnaire à l'Etat est en droit public ce qu'est la commendation en droit privé. Ce rapport suppose un contrat qui l'établit, c'est-à dire un consentement spécial pour chaque cas. Il faut que l'Etat déclare sa volonté de prendre la personne, individuellement déterminée, à son service. Mais ce contrat n'est pas un contrat de droit obligatoire ; il fonde un rapport de puissance de l'Etat, un devoir particulier de service, d'obéissance, de fidélité du fonctionnaire et, d'autre part, le devoir pour l'Etat de le protéger et de lui accorder la rémunération fixée pour ses services. Le fonctionnaire, qui manque à son devoir de service, ne viole pas un contrat, il commet un délit, un « délit disciplinaire » correspondant à la félonie du vassal.

Ainsi donc le critérium adopté par Laband est celui-ci : le service du fonctionnaire se distingue du service du sujet en ce que ce dernier doit l'exécuter sans s'y être engagé par une décision de sa volonté

libre et il se distingue du service de l'homme loué par l'Etat en ce que celui-ci est pour l'Etat un contractant de droits égaux aux siens.

Les théories de Seydel, de Laferrière et de Laband affirment donc que la fonction publique résulte d'un contrat et d'un contrat de droit public. Aucune d'elles n'est exempte de toute critique.

Ces auteurs, en premier lieu, ont-ils raison quand ils prétendent qu'on retrouve dans la fonction publique les éléments normaux du contrat ? ont-ils raison notamment en ce qui concerne la condition du consentement du fonctionnaire ?

Pour Laband, la nomination est contractuelle et les rapports qui s'établissent ensuite entre l'Etat et le fonctionnaire sont de puissance publique. Mais il est bien difficile d'admettre que la relation contractuelle à l'origine soit impérative dans la suite, car cette affirmation ne tient guère compte de ce fait que les fonctionnaires peuvent démissionner, ce qu'ils ne devraient pouvoir faire une fois la nomination intervenue.

Pour Seydel, au contraire, la nomination est unilatérale et les rapports sont contractuels. Mais, retournant l'objection précédente, ne peut-on pas se demander comment un acte unilatéral, un acte de puissance qui équivaut à un ordre, à une injonction impérative peut déterminer des obligations réciproques, et aussi pourquoi, dans l'acte unilatéral de

nomination tel que le représente cet auteur, il n'est jamais tenu aucun compte de l'acceptation du fonctionnaire.

Pour Laferrière, il y a seulement des rapports contractuels et l'acte de nomination lui-même est contractuel, car il y a toujours consentement écrit, ou verbal ou tacite du fonctionnaire. Mais c'est aller alors, semble-t-il, un peu loin, car, lorsque l'individu se trouve en rapport avec la puissance publique qui à la rigueur pourrait lui donner l'ordre de faire, s'il ne le faisait point volontairement, peut-on vraiment parler de liberté de consentement ?

Les trois théories sont donc trop absolues sur le premier point, et on peut dire qu'il n'y a vraiment pas liberté du consentement du fonctionnaire lorsque celui-ci se trouve en rapport avec la puissance publique et qu'il n'y a point alors contrat.

En second lieu la démonstration faite par Seydel, Laferrière et Labaud, pour prouver que la fonction est un contrat de droit public, est-elle à l'abri de toute critique ?

On est dans le domaine du droit public, dit Laferrière, quand il s'agit d'un contrat conclu avec la puissance publique. Que vaut cette affirmation ?

Existe-t-il vraiment des contrats de droit public obéissant à des règles et produisant des effets qui leur soient particuliers ? Laferrière le prétend et cite comme tels la naturalisation, l'enrôlement, la con-

cession de mines. M. Berthélemy a répondu à cette théorie : « La naturalisation, dit-il, n'est pas un contrat. En quoi l'Etat est-il engagé, devient-il créancier ou débiteur, acquiert-il un droit ou contracte-t-il une dette par le fait qu'un étranger se fait naturaliser ? L'enrôlement est une opération de recrutement ou n'entre aucun élément contractuel. La concession de mines est faite par cette autorité ; les limitations apportées au droit concédé ne constituent pas des stipulations de l'Etat ; il n'y a aucune obligation convenue, aucun contrat (1). » M. Berthélemy paraît bien avoir raison contre M. Laferrière.

On peut même ajouter, et par là-même on répond en même temps à la théorie de Seydel, qu'il ne suffit pas que l'Etat, soit sujet d'un droit, titulaire d'un droit pour que l'acte soit transporté dans le domaine du droit public, car, d'une part, l'Etat a des droits privés tel celui qu'a l'Etat sur son domaine privé et, d'autre part, l'individu lui-même a des droits publics, tels que l'électorat.

Avec Seydel, ce n'est pas le sujet du droit que l'on considère mais l'objet du droit. Pour lui, en effet, on est dans le domaine public parce qu'il s'agit d'un contrat conclu dans un intérêt général.

Quel valeur a ce critérium ? Que veut dire « inté-

1. M. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 49.

rêt général » ? Sont-ce tous les actes intéressant l'Etat, touchant à sa vie et faut-il classer comme actes d'intérêt général même les actes de gestion accomplis par l'Etat personne civile, ceux, par exemple, qu'il fait pour l'administration de son domaine privé ? C'est, semble-t-il, étendre beaucoup l'intérêt général. Ou faut-il seulement entendre par actes d'intérêt général les actes intéressant seulement la vie essentielle de l'Etat, sans lesquels l'Etat disparaîtrait ? Mais alors l'explication ne vaut que pour les actes de puissance publique.

L'idée qui se dégage des critiques que nous avons ainsi faites des théories de Seydel, Laferrière et Lafand, c'est que ces théories sont trop absolues et tendent à expliquer d'une façon trop simpliste la situation de tous les fonctionnaires pris en bloc. En réalité la situation est loin d'être la même pour telles ou telles catégories de fonctionnaires.

Une théorie nouvelle, qui est celle de M. Berthélemy et qui se trouve très en faveur depuis un certain nombre d'années, distingue précisément entre les situations des différentes catégories de fonctionnaires suivant la nature des actes qui sont dans leurs attributions (1).

D'après M. Berthélemy, les actes des fonctionnai-

1. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 18.

res sont de deux sortes : « Les uns sont des actes de puissance publique par lesquels ils commandent ou interdisent quelque chose aux administrés. Les autres sont des actes de gestion qu'ils accomplissent en leur qualité de représentants des services publics.

« L'Etat, le département, la commune, les établissements publics doués de la personnalité morale peuvent à ce titre être propriétaires, créanciers, débiteurs. Ils peuvent accomplir par représentants les actes ordinaires de la vie civile, ils les accomplissent comme un particulier pourrait le faire dans l'administration de son patrimoine (1). » Ce sont les actes de gestion.

« Les actes d'autorité sont accomplis par les administrateurs en vertu de la souveraineté dont ils ont l'exercice partiel. Ils n'impliquent pas l'existence d'une personne juridique au nom de laquelle ils sont faits... Les fonctionnaires qui commandent n'exercent pas les droits du souverain, ils exercent sa fonction (2). »

Il faut donc distinguer entre l'Etat puissance publique et l'Etat non puissance publique, entre les fonctionnaires faisant des actes d'autorité et les fonctionnaires faisant des actes de gestion.

1. M. Berthélemy, *loc. cit.*, page 42.

2. M. Berthélemy, *loc. cit.*, page 44.

Quand l'Etat est puissance publique, il y a ordres, actes unilatéraux. On est dans le domaine du droit public. L'Etat puissance publique n'est pas une personne, n'est pas un sujet de droit, n'a pas d'intérêts pécuniaires, donc ne peut contracter, c'est une fonction.

Quand l'Etat n'est pas puissance publique, il y a rapport d'égal à égal, il y a actes synallagmatiques. On est dans le domaine du droit privé. L'Etat non puissance publique est une personne morale comme les sociétés, il est sujet de droit. Donc le contrat est possible.

Les fonctionnaires qui font des actes d'autorité tiennent cette puissance de la souveraineté, c'est-à-dire des Chambres et du pouvoir exécutif qui la leur a déléguée. La souveraineté, ne pouvant que commander, n'a pu passer de contrat pour déléguer une part de puissance, elle l'a déléguée par un acte unilatéral. On est dans le domaine du droit public, droit où il n'y a pas de contrat.

Les fonctionnaires qui font des actes non de puissance publique tiennent leur pouvoir de l'Etat personne morale gérant des intérêts collectifs. L'Etat n'étant plus agent de commandement, mais une personne dans le genre des sociétés ou même des simples particuliers n'a pu, pour déléguer son pouvoir, user du droit de commandement qu'il n'a point dans ce

cas. La délégation s'est faite par contrat. On est dans le domaine du droit privé (1).

1. Au sujet des objections faites à cette théorie, en lire la réfutation très serrée chez M. Nézard. *La fonction publique*, p. 575 et suivantes.

Il y a du reste déjà aujourd'hui une jurisprudence consacrant cette distinction. Cf. Conseil d'Etat, 28 juillet 1882, Lebon, p. 739. — 12 janvier 1883. S. 84.37.6 et note. — Dalloz, 91.3.41 : affaire Cadet. — Dalloz, 95.3.69. — Sirey, 96.3.108. affaire Vil, Conseil d'Etat, 11 juillet 1894; Tribunal de la Seine, *Gazette des Tribunaux*, 5 avril 1896.

CHAPITRE VI

La question du droit de grève et du droit de syndicat des fonctionnaires publics en législation étrangère.

Avant d'aborder l'examen des solutions qui peuvent être données en France à la question des droits de syndicat et de grève des fonctionnaires, il est intéressant de rechercher les indications que peuvent nous fournir les législations étrangères.

Belgique. — En Belgique, la question a été aussi peu étudiée qu'en France. L'article 236 du Code pénal belge reproduit presque en termes identiques l'article 126 de notre Code pénal. Seront punis, dit cet article 236, d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 100 à 500 francs, les fonctionnaires qui, par suite d'un concert, auront donné leurs démissions dans le but d'empêcher ou de suspendre, soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service légal. De quels fonction-

naires s'agit-il exactement ? Nous ne saurions trop le dire. Le Code pénal belge ne semble pas toutefois distinguer entre les fonctionnaires d'autorité et ceux de gestion.

Italie. — En Italie aussi, le refus de services des fonctionnaires est puni par le Code pénal. « Le fonctionnaire qui, sous quelque prétexte que ce soit, silence, obscurité, contradiction ou ignorance de la loi, omet ou refuse d'accomplir un acte de sa fonction est puni d'une amende de 50 à 1.500 livres (article 178). » Cette disposition ne paraît pas plus distinguer que la loi belge entre les différentes catégories de fonctionnaires.

Des dispositions spéciales ont été prises ces dernières années au sujet des employés et ouvriers des chemins de fer de l'Etat.

L'Italie, comme la plupart des pays européens, a en effet traversé durant ces dernières années une crise agricole et industrielle, dont la répercussion sociale a été l'organisation du prolétariat italien en vastes associations et syndicats.

Sous le ministère du général Pelloux, en 1899, le gouvernement italien, essayant d'enrayer ce mouvement, prépara des projets de restriction des libertés de réunion, d'association et de la presse, du droit de coalition et de grève parmi les employés des Postes et Télégraphes et des chemins de fer.

Un article de ces projets édictait les dispositions

suivantes : « Si trois ou plus de trois des employés, agents ou ouvriers des chemins de fer, des postes et télégraphes ou de l'éclairage public au gaz et à l'électricité, se concertent pour se mettre en grève, ils seront punis d'un emprisonnement de trois mois au plus et d'une amende de 1.000 francs au plus. Les promoteurs et les chefs seront punis d'un emprisonnement de six mois au plus et d'une amende de 3.000 francs au plus (1) ».

Le Gouvernement, redoutant la très vive opposition qui lui était faite par la minorité de la Chambre à cette époque, présenta ses projets sous forme de décrets royaux ayant force de loi, mais la discussion immédiate ne fut pas prononcée et ces différentes mesures politiques furent envoyées pour étude à la Commission compétente.

Le cabinet qui succéda à celui du général Pelloux et qui eut à sa tête M. Zanardelli eut à se préoccuper du même problème. La campagne syndicale continuait : de nombreux conflits de travail avaient éclaté, la question de la grève générale avait même été agitée par certaines corporations, les employés de tramways s'étaient mis en grève dans plusieurs villes et les employés des chemins de fer dans ces mêmes villes semblaient disposés à faire cause commune avec eux. Le gouvernement, très alarmé de

1. *Le Temps*, 25 juin 1899.

cette attitude du personnel des chemins de fer, résolu de prendre des mesures énergiques.

Par un décret du 24 février 1902 (1), le Gouvernement militarisa tous les employés de chemins de fer encore soumis aux obligations militaires et, les assimilant aux militaires en activité de service, déclara que la loi militaire leur serait applicable au cas où ils abandonneraient leur poste. Par le même décret, il appela sous les drapeaux la classe 1878 afin d'être en mesure de réprimer les troubles qui pourraient se produire. Il proposa en même temps au Parlement la réorganisation au personnel des chemins de fer : une loi fut votée le 7 juillet 1902 qui assura le concours financier de l'Etat jusqu'à concurrence de 10.500.000 livres pour les réformes entreprises et à entreprendre par les compagnies de chemins de fer du 1^{er} février 1902 au 30 juin 1905 et autorisa le Gouvernement à régler la situation du personnel. Peu de mois après, le 7 novembre 1902, un décret (2) vint en exécution de la loi, fixer d'une façon nouvelle les horaires et les tours de service du personnel actif et sédentaire des voies ferrées.

Les mesures ainsi adoptées en Italie suppriment donc le droit de grève pour les employés des compa-

1. *Annuaire de législation étrangère*. Année 1902, p. 267.

2. *Annuaire de législation étrangère*. Année 1902, p. 274.

gnies de chemins de fer. Par compensation, le gouvernement a exigé des compagnies que certaines améliorations soient apportées à la situation du personnel. Ces améliorations ont-elles satisfait les employés des chemins de fer ? Il est bien difficile d'en juger, puisque ceux-ci ne peuvent plus désormais faire connaître leur mécontentement par la mise en grève. Le parti socialiste qui jusque-là avait été assez favorable au gouvernement ne lui pardonna pas et vota toujours contre lui.

De même que l'Italie, les Pays-Bas furent durant ces dernières années très gravement agités par des grèves. En 1903 éclatèrent deux grandes grèves des employés de chemins de fer, l'une en janvier, l'autre en avril. Le Parlement adopta des mesures qui interdirent à ces employés le droit de coalition.

En Hollande, les rapports entre les compagnies fermières et l'Etat sont si étroits, la réglementation imposée par l'Etat à ces compagnies est si stricte que l'on peut dire que l'Etat a la véritable direction des chemins de fer, qu'il les exploite par l'intermédiaire des compagnies. Il y a deux grandes compagnies très importantes qui absorbent de jour en jour les autres petites compagnies et les rachètent : la Compagnie pour l'exploitation des chemins de fer de l'Etat et la Compagnie des chemins de fer hollandais. La plus grande partie du réseau des Pays-Bas a été construite par l'Etat qui l'a réparti entre

ces deux grandes compagnies de manière à les stimuler par la concurrence.

Les dispositions législatives adoptées par le Parlement hollandais contre le droit de grève des employés de ces compagnies sont donc intéressantes presque au même titre que si elles visaient les employés et ouvriers de l'Etat.

La cause qui décida la grève de janvier fut de peu d'importance : des dockers du port d'Amsterdam qui se refusaient à travailler avec des ouvriers non syndiqués décidèrent les machinistes de la Compagnie des chemins de fer hollandais à refuser le travail tant que les ouvriers non syndiqués du port ne seraient pas renvoyés et les autres catégories d'employés de la compagnie déclarèrent faire cause commune.

La Compagnie, qui ne pouvait guère compter sur l'appui de la force publique, puisque l'armée en Hollande est peu nombreuse, se décida à céder après quelque résistance.

Cette grève fut en Hollande un véritable événement. Le service si important des transports avait été suspendu pendant des jours. On se demanda si le Gouvernement ne devait pas prendre des mesures pour empêcher ou prévenir autant que possible le retour d'un événement aussi grave, si le Parlement ne devait pas voter des dispositions législatives qui mettraient les agitateurs dans l'impossibi-

lité de décréter ainsi à leur gré la suspension de services publics aussi indispensables à la vie d'un pays. Un mécontentement très grand se manifesta contre les socialistes qu'on accusa d'être les auteurs de la grève. Les journaux conservateurs exploitèrent ce mouvement pour demander des lois restrictives.

En réponse aux articles de ces journaux, le Comité central des syndicats de chemins de fer publia un manifeste qui déclarait qu'une nouvelle grève serait décidée au cas où le personnel des chemins de fer serait menacé d'une proposition de loi restrictive du droit de grève.

Cette menace n'empêcha pas le Gouvernement, dès la rentrée des Chambres, de déposer trois projets de loi. L'un de ces projets, qui contenait des dispositions pénales très rigoureuses, causa une grande agitation dans le monde ouvrier. Le Gouvernement tempéra la rigueur de son projet de loi pénal et promit de régler, avant même le vote de la situation du personnel des chemins de fer. La discussion des projets commença devant la seconde Chambre et fut poursuivie rapidement. Le Comité central comprenant que les projets seraient bientôt votés, proclama la grève générale le 9 avril. Mais, dès le lendemain 10 avril, la seconde Chambre avait approuvé les projets et la Chambre des Etats généraux, convoquée en toute hâte, avait aussi donné

son adhésion et, le surlendemain 11 avril, les trois projets sanctionnés par le roi étaient promulgués. Le Comité central capitula et se prononça pour la cessation de la grève qui n'avait ainsi duré que vingt-quatre heures.

Le lien qui unit en Hollande l'Etat et le personnel des chemins de fer hollandais a été rendu plus étroit par une réglementation nouvelle de la situation des employés. L'une des trois lois, en effet, ordonne la nomination d'une Commission d'Etat chargée de rechercher les améliorations à apporter à la situation du personnel des chemins de fer. De plus un décret édicte que le règlement général, fixant les conditions du contrat de travail entre les compagnies et les employés, sera soumis à l'approbation du ministre des Eaux, Dignes, du Commerce et de l'Industrie, et qu'au cas de désaccord sur les conditions le règlement sera fait par le ministre lui-même.

La loi qui nomme la commission est ainsi conçue (1) :

Article unique. — Nous nommons une Commission d'Etat pour établir une enquête relative à la situation légale et aux conditions du travail du personnel employé par les entreprises de chemin de fer et relative aux plaintes émises par ce personnel, ainsi que pour examiner la question de savoir

1. Loi du 11 avril 1903. *Annuaire de législation étrangère*, année 1904, p. 314 et ss.

si ces changements doivent être considérés comme désirables de part et d'autre et, dans l'affirmative, quels sont ces changements et, s'il y a lieu, pour faire des propositions, en vue d'effectuer ces modifications de la manière la plus efficace et de façon à sauvegarder l'avenir.

Le décret qui constitue la charte nouvelle du personnel des chemins de fer hollandais, est un complément au règlement général pour le service des chemins de fer dont il devient un nouvel article ainsi conçu (1) :

1° Les conditions auxquelles les fonctionnaires et employés des services des chemins de fer sont engagés et accomplissent leur service, y compris le règlement (la fixation), des salaires pour ces différentes catégories du personnel, ainsi que les conditions auxquelles prend fin l'emploi de leur service, sont consignés en un règlement qui est soumis par les administrateurs à l'approbation de notre ministre des Eaux, Digues, du Commerce et de l'Industrie. Si, au sujet d'une telle réglementation, il ne s'établit en notre Ministre mentionné et les administrateurs des chemins de fer aucun accord, le Ministre est alors autorisé à établir lui-même la réglementation ;

2° Parmi les conditions visées dans le paragraphe précédent, des dispositions doivent être prises eu vertu desquelles :

a) Les fonctionnaires et employés doivent être autorisés à

1. Décret du 13 avril 1903. *Annuaire de législation étrangère*, année 1904, p. 314 et ss.

porter leurs vœux ou plaintes à la connaissance des administrateurs du service des chemins de fer ;

b) En cas de peine disciplinaire, et sous réserve des exigences de la sécurité du service, il peut en être appelé à des tribunaux d'arbitrage qui prononcent en dernier ressort une sentence motivée sur la légalité et l'équité de la peine. Ces tribunaux d'arbitrage doivent être composés de cinq membres, dont deux sont, ainsi que leurs suppléants, désignés par les administrateurs du service des chemins de fer, dont deux autres sont, ainsi que leurs suppléants, désignés par le fonctionnaire ou employé qui a introduit appel, dans le groupe auquel il appartient, et dont le cinquième membre — en même temps président — ainsi que son suppléant, est nommé par ces quatre, à condition que cette nomination ait lieu à l'unanimité, sinon par notre Ministre mentionné ;

3° Dans le règlement, visé au premier paragraphe, doivent être fixés en premier lieu :

a) La répartition des fonctionnaires et employés du service des chemins de fer en groupes ;

b) La manière selon laquelle seront choisis, par les fonctionnaires ou employés de chaque groupe, les représentants du groupe, et le nombre maximum de ces représentants, la manière selon laquelle ces représentants portent les vœux et plaintes au nom de leur groupe à la connaissance des administrateurs du service des chemins de fer, selon laquelle ces vœux et plaintes doivent être examinés et selon laquelle une décision doit être prise à leur sujet ;

c) La manière selon laquelle est introduit l'appel à un tri-

bunal d'arbitrage, selon laquelle celui-ci examine l'affaire et rend sa sentence et tout ce qui est exigé pour l'exécution des dispositions contenues dans le deuxième paragraphe sous la lettre *b* ;

d) La durée du délai qui doit s'écouler entre la concession d'une démission honorable de la part des administrateurs du service des chemins de fer, ou indifféremment entre le congé de l'emploi de leurs services de la part des fonctionnaires et employés et la fin de l'emploi de leurs services. Cette durée ne doit pas être inférieure à deux semaines, ni supérieure à quatre semaines.

Ce qui est curieux dans le décret, c'est tout d'abord, comme nous l'avons déjà remarqué, qu'il donne au ministre des Eaux, Dignes, du Commerce et de l'Industrie la possibilité de surveiller le contrat de travail qui lie les compagnies et les employés, d'intervenir en cas de conflit sur les conditions de ce contrat de travail et de régler lui-même le différend ; c'est ensuite qu'il organise tout un système pour prévenir des difficultés entre employeurs et employés et aussi pour les régler si elles naissent quand même ; c'est enfin qu'il règle les conditions auxquelles peuvent prendre fin le contrat de travail.

Ces deux dispositions législatives, il faut le reconnaître, sont singulièrement favorables au personnel des chemins de fer et on les a toujours été opposées à la disposition qui édicte des peines assez dures contre la cessation de travail de ce personnel. Si

cette disposition est sévère, ont pu dire les conservateurs aux socialistes, n'oubliez pas que nous avons commencé par donner au personnel des chemins de fer toutes garanties au sujet de leur situation. Les socialistes n'en ont pas moins continué à appeler ces lois « lois muselières ». Voici la disposition législative concernant les peines auxquelles seront soumis les employés de chemins de fer qui essaieraient de fomenter une nouvelle grève (1).

ARTICLE PREMIER. — L'article 284 du Code pénal doit être lu comme suit : Est puni d'un emprisonnement de neuf mois au plus ou d'une amende de 300 florins au plus :

1° Celui qui en force un autre contrairement au droit par violence ou par quelque autre voie de fait ou par menace de violence, ou de quelque autre voie de fait, commises soit contre cet autre, soit contre des tiers, à faire, à ne pas faire ou à tolérer quelque chose ;

2° Celui qui, etc.

A la suite de l'article 426 du Code pénal, il est inséré un nouvel article ainsi conçu : article 426 *bis*. Celui qui contrairement au droit en entrave un autre dans sa liberté de mouvement sur la voie publique ou qui, avec un ou plusieurs autres, persiste à l'importuner, malgré la volonté expressément déclarée de celui-ci ou qui persiste à le suivre d'une

1. Loi du 11 avril 1903 modifiant et complétant le Code pénal. *Annuaire de législation étrangère*, année 1904, p. 319 et 317.

manière gênante, sera puni d'une détention d'un mois au plus ou d'une amende de 100 florins au plus.

ART. 2. — A la suite de l'article 358 du Code pénal sont insérés trois nouveaux articles ainsi conçus :

ART. 358 *bis*. — Le fonctionnaire ou toute personne du service permanent ou temporaire de l'exploitation publique des chemins de fer, n'appartenant pas au personnel d'un chemin de fer sur lequel les transports sont effectués exclusivement à une vitesse limitée, qui, avec l'intention d'occasionner de l'empêchement ou d'en laisser persister dans l'exercice public ou dans l'exploitation publique des chemins de fer, néglige ou, malgré un ordre donné légalement, refuse d'exécuter des travaux auxquels il s'est engagé expressément ou en vertu de son contrat de travail, sera puni d'emprisonnement de six mois au plus ou d'une amende de 300 florins au plus.

ART. 358 *ter*. — Si deux ou plusieurs personnes, à la suite d'une entente commettent le délit décrit au précédent article, les coupables, ainsi que les meneurs ou instigateurs de l'entente, seront punis d'un emprisonnement de plus de deux ans.

ART. 358 *quater*. — Si l'intention prévue par l'article 358 *bis* se réalise, l'emprisonnement est prononcé.

Dans le cas de l'article 358 *bis* pour un an au plus ;

Dans le cas de l'article 358 *ter* pour quatre ans au plus.

Grande-Bretagne. — La législation anglaise offre une disposition curieuse à l'égard du contrat de travail qui assure l'exécution d'un service public,

disposition qui interdit, sous menaces de sanctions pénales, aux employés de certains services publics de rompre leur contrat de travail.

Cette disposition constitue l'article 4 de la grande loi anglaise de 1875 relative au droit de grève : *The conspiracy and protection of property act* (1). Le mot *conspiracy* désigne toute coalition, toute association illégale, tout concert nuisible à l'intérêt général ; pour que la loi s'applique, il faut que les deux conditions se rencontrent : l'association serait licite si son objet n'était pas nuisible à l'intérêt public et les faits atteints ne seraient pas punissables s'ils étaient commis par une seule personne. La loi de 1875 établit nettement quels actes sont permis et quels actes sont punissables. Cette loi anglaise correspond à notre loi de 1864 modifiée par celle de 1884, cependant elle diffère de la loi française. La loi anglaise punit même des faits qui dans aucune autre circonstance ne sont punis. La loi française ne punit que des faits qui tombent par ailleurs sous le coup du droit pénal commun (2).

1. *Bulletin de législation étrangère*, année 1875, p. 176.

2. Voici du reste les principales dispositions de cette loi :

ART. 3. — Toute entente ou concert entre deux personnes ou un plus grand nombre, pour amener ou soutenir une querelle relative au travail entre maîtres et ouvriers, ne pourra être poursuivie en tant que coalition (*conspiracy*) ; il ne pourra l'être que si le même acte commis par une seule personne, eût été punissable.

Cette disposition ne modifie en rien la loi sur les rassem-

La loi anglaise de 1875 fait, dans son article 4, une situation à part aux personnes employées à certains services publics :

« Tout individu, dit cet article 4, employé soit par les autorités municipales, soit par une compagnie privée, soit par un entrepreneur, à la fourniture du gaz ou de l'eau pour les

blements tumultueux (*riots*), les réunions illégales, les atteintes à la paix publique, les séditions ou tout autre offense contre l'Etat et le souverain. Les délits visés dans ces articles peuvent être des délits susceptibles de faire l'objet d'un acte d'accusation (*indictment*) ou des délits punissables sur procédure sommaire.

Lorsque l'entente ou le complot n'a eu pour objet qu'un acte punissable sur procédure sommaire et que le coupable est condamné à l'emprisonnement, la durée de la peine n'excédera pas trois mois, à moins qu'un temps plus long n'ait été fixé par la loi pour la punition du même acte commis par une seule personne.

ART. 5. — Quiconque volontairement ou par malveillance seul ou avec d'autres, rompt son contrat de service, sachant ou ayant un raisonnable motif de penser qu'il met ainsi en péril la vie humaine ou les propriétés, sera condamné à une amende de 30 livres au plus, ou à la prison pour une durée de trois mois au plus avec ou sans travail forcé.

ART. 7. — Quiconque, injustement (*wrongfully*) et sans droit, en vue de forcer quelqu'un à faire ce qu'il a le droit de ne pas accomplir ou à s'abstenir de ce qu'il a le droit de faire :

Emploie la violence ou la menace (*intimidates*) envers une autre personne ou ses enfants, ou à l'égard de ses biens ;

Suit avec persistance quelqu'un de place en place ;

Lui cache ses outils ou vêtements, les lui enlève ou l'empêche de s'en servir ;

Epie ou assiège sa maison ou les environs de la maison où

besoins d'une ville entière ou d'un quartier d'une ville, qui rompra son engagement volontairement et dans une intention malveillante, sachant ou ayant un raisonnable motif de penser que la conséquence probable de cet acte, qu'il soit commis par lui seul ou avec d'autres, sera de priver d'eau ou de gaz tout ou partie des habitants de cette ville, sera condamné par la Cour de juridiction sommaire ou sur un acte d'accusation (*indictment*) à une amende n'excédant pas 30 £ ou à la prison avec ou sans travail forcé, pour un temps n'excédant pas trois mois.

Toute autorité municipale, compagnie privée ou entrepreneur chargé de ces fournitures d'eau ou de gaz, fera afficher le texte du présent article dans un endroit apparent de ses ateliers et fera renouveler au besoin le placard.

Peine : pour défaut d'affichage, amende de 5 livres au plus par jour ; pour lacération de ces affiches, amendé de 50 £ au plus.

Plus récemment, le 7 août 1895, une loi a été adoptée qui tend à prévenir et à régler les conflits industriels.

d'autres habitent, travaillent, exercent leur industrie ou se trouvent par hasard ;

Suit quelqu'un sur la voie publique d'une manière tumultueuse avec deux personnes ou un plus grand nombre ;

Sera passible d'une amende n'excédant pas 30 livres ou de prison pour un temps ne dépassant pas trois mois.

Ne tombera pas sous le coup de cet article le fait de s'approcher d'une maison pour obtenir ou communiquer un renseignement.

Le Ministère du Commerce (*Board of trade*) tient état des conseils de conciliation et d'arbitrage qui veulent bien se faire inscrire. En cas de différend entre employeurs et ouvriers, le Ministère du Commerce, s'il le croit utile, peut faire une enquête sur les causes du différend, faire des démarches pour organiser à fin de conciliation et d'arrangement à l'amiable une entrevue des parties, nommer sur la demande des partis des conciliateurs ou un arbitre.

Cette loi ne paraît pas avoir le caractère obligatoire. Rien n'indique que les différends survenant entre les personnes désignées à l'article 4 de la loi de 1875 doivent être nécessairement soumis au Ministère du Commerce. Il semble donc que cet article subsiste dans toute sa force encore à l'heure actuelle.

En ce qui concerne le droit syndical, les employés des postes anglais en ont obtenu l'année dernière la reconnaissance.

Aux élections dernières, le Ministre des Postes (*Postmaster*) qui avait énergiquement refusé aux employés le droit de se syndiquer et de se joindre aux trades-unions fut battu. Le nouveau ministre, M. Buxton, dès son arrivée au pouvoir, admit les revendications du personnel.

Le 9 mai 1907, M. Buxton, à l'occasion de la discussion du budget des Postes devant la Chambre des communes, fit la déclaration suivante :

« L'an dernier, j'ai pleinement admis les associations des fonctionnaires des postes en tant que trades-unions et je n'ai pas à regretter de l'avoir fait. J'ai pensé que c'était une bonne chose à faire. Pourtant j'ai été plus loin dernièrement et j'ai élaboré un nouveau règlement de concert avec les associations, dans le but de solutionner plus rapidement les questions pendantes. Mon désir a été surtout d'améliorer les relations entre les différentes classes du service postal et de les amener, autant que possible, à entrer en rapport direct avec les chefs du département parce que je suis convaincu que les rapports directs sont le meilleur moyen de résoudre toutes les difficultés et de faire disparaître les causes de conflit. Je pense que les associations syndicales et ceux qu'elles représentent ont une tendance à se méfier du département. Ceux-ci semblent toujours portés à croire que le département se laisse guider par des considérations malveillantes à leur égard. Je suis certain que le désir de tous ceux qui représentent le département est de faire pour le mieux et réaliser le plus de justice possible » (1).

Canada. — La législation relative aux questions ouvrières est, comme celle de la Nouvelle-Zélande, extrêmement développée et tout-à-fait remarquable.

Le Parlement canadien a voté en 1901 une loi

1. *Hanseard's parliamentary*, 10 mai 1907.

destinée à régler les différends industriels et créant en même temps un organe ayant pour but la collection et la publication des documents concernant la statistique du travail (1).

En matière de conciliation, la loi canadienne s'entend, pour le fond, à la loi anglaise de 1895 que nous avons analysée plus haut. Elle s'en écarte seulement par une disposition qui permet au gouverneur, s'il reçoit une demande des intéressés, de faire ouvrir une enquête officielle sur le conflit par le bureau de conciliation et qui donne force de loi aux décisions du bureau.

Une législation spéciale règle la question des grèves des employés de chemins de fer. Elle édicte surtout des mesures préventives. La conciliation et l'arbitrage sont les modes de résolution des différends. C'est au ministre du Travail qu'appartient la mise en action des organismes conciliateurs (2).

Toutes les fois, dit un « act » du 10 juillet 1903, qu'un différend s'élève entre des patrons et des employés de chemins de fer et que le ministre du travail estime que les parties ne sont pas en mesure de le terminer à l'amiable et qu'il peut en résulter une grève ou chômage, ou des irrégularités dans le service, le ministre peut prescrire une enquête et instituer un comité de conciliation, composé de trois per-

1. *Revue socialiste*, mars 1900. *Mouvement social*, p. 373.

2. *Annuaire de législation étrangère*, année 1904, p. 766.

sonnes à l'effet d'amener une entente entre les parties ; chacune de celles-ci choisit un conciliateur, et le troisième est désigné par les deux autres, à moins que les parties ne soient d'accord pour le choisir elles-mêmes. Si le comité ne réussit pas à amener le règlement amiable du différend, le ministre le constitue à l'état de bureau d'arbitres, pourvu que les parties y consentent ; si ces dernières l'exigent, des arbitres sont choisis, à nouveau, de la même manière que les conciliateurs ; aucun avocat ou procureur n'a le droit de se présenter devant le bureau d'arbitrage, sauf du consentement de toutes les parties.

Nouvelle-Zélande. — En Nouvelle-Zélande, on a tenté de supprimer les grèves et de réglementer les conflits par la conciliation et l'arbitrage. Une loi très importante (*Industrial conciliation and arbitration, act.*) a été votée à cet effet en 1894. Amendée en 1896 et 1898, elle a été en 1900 refondue et consolidée.

Lorsqu'un différend se produit entre un patron et des ouvriers (1), les deux parties doivent en référer d'abord à un tribunal de conciliation. La Nouvelle-Zélande est divisée en plusieurs districts ayant chacun un tribunal de conciliation. Après avoir examiné la question, le tribunal propose une solution qui n'en-

1. D'une façon précise, la loi s'applique seulement quand il s'agit d'une association d'au moins deux patrons ou d'une union d'au moins sept ouvriers enregistrées au Ministère du Travail.

gage point les parties, mais que les parties acceptent si elles le désirent. Si dans le délai d'un mois, aucun appel n'a été porté devant la Cour d'arbitrage, la décision du tribunal devient exécutoire de plein droit. Le tribunal de conciliation est une juridiction de premier degré, la Cour d'arbitrage une juridiction de second degré. Quand les tentatives de conciliation n'ont pas abouti, les parties sont tenues de comparaître devant la Cour d'arbitrage qui rend alors des sentences obligatoires et sans appel. Il n'y a qu'une Cour d'arbitrage pour toute la Nouvelle-Zélande.

Cette loi dans son article 109 édicte les dispositions spéciales concernant les employés et ouvriers des chemins de fer de l'Etat.

En ce qui concerne, dit cet article, les chemins de fer de l'Etat ouverts au trafic, les dispositions suivantes seront applicables, nonobstant toute disposition contraire dans la présente loi :

1^o L'association des employés de chemins de fer, appelée *The amalgamated Society of Railway Servants* bien qu'enregistrée conformément à des lois abrogées par la présente loi, sera considérée comme enregistrée conformément à la présente loi ;

2^o En cas de dissolution de ladite association, toute reconstitution de celle-ci ou toute formation d'une association d'employés de chemins de fer constituée pour remplacer l'association précitée, pourra être enregistrée conformément à la présente loi comme union industrielle d'ouvriers ;

3° Le ministre des chemins de fer pourra, de temps à autre, former des arrangements industriels avec l'association enregistrée de la même façon à tous égards que si l'administration des chemins de fer de l'Etat était une industrie, et que si le ministre était l'employeur de tous les ouvriers qui y sont occupés ;

4° Si un conflit survient entre le ministre et l'association, il pourra être porté à la Cour en vue d'un règlement...

L'Etat et ses employés de chemin sont entièrement assimilés, on peut le dire, par ces dispositions spéciales aux employeurs et employés ordinaires, avec cette distinction cependant que dans tous les cas les différends sont toujours susceptibles d'être soumis au tribunal de conciliation et à la Cour d'arbitrage.

Les législations étrangères ne nous donnent guère d'indication sur la question du droit syndical des fonctionnaires.

Elles sont plus explicites en matière de grève. Les textes de lois étrangères que nous avons examinés édictent de mesures soit préventives, soit répressives.

Les mesures préventives sont la conciliation et l'arbitrage. Dans certains pays la conciliation et l'arbitrage sont obligatoires, dans d'autres facultatifs.

Les mesures répressives sont des peines (amende et prison) appliquées comme sanction à l'interdiction de faire grève.

CHAPITRE VII

Critique des mesures prises ou proposées en France au sujet des droits de syndicat d'association et de grève des fonctionnaires publics

La question de l'octroi ou du refus du droit de syndicat et du droit de grève aux fonctionnaires a donné lieu à beaucoup de dispositions ministérielles et à un certain nombre d'ordres du jour parlementaires, mais elle ne fut jamais l'objet d'une étude d'ensemble sérieuse et approfondie, car, pas plus sur le droit de syndicat que sur le droit de grève, il n'y eut, d'un cabinet à l'autre, ni d'une législature à la suivante, constance de doctrine ou harmonie dans les mesures appliquées.

Ces dispositions ministérielles et ces ordres du jour, visant tantôt le seul droit syndical, tantôt le seul droit de grève, ne s'appliquant guère en tous cas qu'à une catégorie de fonctionnaires, contradic-

toires le plus souvent, n'ont ni l'ampleur, ni la certitude qui conviendraient pour résoudre un problème aussi important.

Incertitude et contradictions du Parlement et du Gouvernement vis-à-vis du droit de syndicat d'association des fonctionnaires publics.

Les Gouvernements, qui se sont succédé durant ces dernières années, ont, en général, refusé aux fonctionnaires le droit de constituer des syndicats, mais les raisons qu'ils ont donné pour légitimer ce refus ont — nous avons pu le constater — subi de nombreuses variations.

Aux instituteurs qui prétendaient transformer leurs associations et leurs amicales en syndicats, certains Ministres de l'Instruction publique ont opposé des arguments de fait, certains autres des arguments de droit, de droit public ou de droit privé. Il faut interdire le droit de syndicat aux instituteurs, parce que, a dit M. Spuller, les instituteurs, liés à l'Etat par le traitement, ne peuvent, comme les ouvriers avec leurs patrons, entrer en discussion avec l'Etat sur ce traitement ; parce que, a soutenu M. Rambaud, ce sont des fonctionnaires publics et que les fonctionnaires publics choisis par un représentant de l'Etat conformément aux lois accomplissent au nom et par ordre de l'Etat des actes qu'ils n'ont pas la possibilité de discuter avec eux ; parce que, a opposé M. Bienvenu-Martin, le droit syndical est

réservé par la loi de 1884 à ceux qui, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, appartiennent à l'industrie, au commerce, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions. Cette dernière théorie, admise par 305 voix contre 35 et 235 abstentions à la Chambre des députés, fut, quelques jours plus tard, en quelque sorte infirmée par suite de l'adoption d'une loi d'amnistie suspendant les poursuites engagées par le parquet contre les instituteurs syndiqués et la quasi-reconnaissance de fait de leur syndicat qui en résulta.

Pour les employés des postes et télégraphes même incertitude. Si M. Jules Roche leur refusa le droit de constituer des syndicats parce qu'il ne voulait pas que de tels syndicats, défenseurs des intérêts privés de ces employés, puisse entrer en conflit avec l'Etat, l'intérêt général et la souveraineté nationale, sous le ministère Waldeck-Rousseau, au contraire, M. Mille-
rand sembla favoriser la naissance des associations des sous-agents et aussi des syndicats d'ouvriers. Tandis que M. Dubief, dans la suite, se refusa absolument à connaître des syndicats d'agents qui, d'après lui, étaient de véritables fonctionnaires, de vrais agents d'autorité, dépositaires, d'une part, de puissance publique, M. Barthou, plus conciliant, déclara à la tribune de la Chambre qu'il consentait à recevoir les délégués des syndicats de postiers récemment formés, mais qu'il les recevrait seulement à

titre personnel. Le Parlement, du reste, enregistra gravement toutes ces contradictions.

Incertitude analogue quand il s'agit des syndicats des employés des chemins de l'Etat. Un Ministre des Travaux publics, M. Jonnart s'étant refusé à accorder le droit de syndicat aux ouvriers commissionnés et ayant ainsi entraîné la chute de son cabinet, cette théorie n'eut plus de défenseurs chez les divers titulaires qui se succédèrent boulevard Saint-Germain, et les employés des chemins de fer de l'Etat eurent dès lors toute liberté de se syndiquer.

Divergence encore pour les employés et ouvriers des manufactures de l'Etat, qui ne furent point sans rencontrer parfois d'assez grandes résistances, quand ils voulurent fonder des syndicats. Les syndicats des ouvriers des fabriques d'allumettes, des employés des poudres et salpêtres, des ouvriers et employés civils des magasins et ateliers de la guerre, furent fondés sans opposition du Gouvernement des Chambres, tandis que les syndicats des arsenaux maritimes ne furent reconnus des préfets maritimes que sur l'injonction formelle de M. Pelletan. Les ouvriers des arsenaux militaires furent encouragés à se syndiquer par le ministre de la Guerre, M. le général André, tandis que les douaniers, quand ils voulurent s'unir, se heurtèrent au veto du Garde des Sceaux qui, les assimilant à des militaires ou tout au moins à des fonctionnaires militarisés, leur

intima l'ordre d'avoir à renoncer à cette prétention.

A toutes ces déclarations, on peut reprocher non seulement de n'avoir point rapproché la question du droit syndical et la question du droit de grève, mais encore d'avoir posé indirectement le problème, sans avoir cherché à établir une théorie générale s'appliquant à tous les fonctionnaires.

Tout récemment seulement la Commission du Travail de la Chambre des députés, en étudiant les propositions faites par M. Dejeante, par Millerand et par M. Vaillant en vue de modifier la loi de 1884 sur les syndicats, a tenté cet essai d'une théorie générale. M. Barthou, son rapporteur, a en effet proposé l'extension de la loi de 1884 aux professions libérales et aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements et des communes et des établissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique.

C'est du texte de M. Barthou que le Parlement est actuellement saisi et c'est ce texte qui servira de base à la discussion. A plusieurs reprises, nous l'avons vu, la Chambre a décidé de commencer cette discussion le plus tôt possible. A plusieurs reprises aussi le Gouvernement s'est engagé à collaborer à cette discussion.

A la différence de M. Millerand, qui présentait une proposition de loi relative à la réglementation des

conflits du travail de M. Dejeante qui réclamait l'application de la loi de 1884 à tous les salariés et de M. Vailant qui se refusait à l'entraver par l'obligation d'une autorisation gouvernementale la libre organisation des salariés de l'Etat, des départements et des communes en syndicats ou en associations, M. Barthou distingue dans sa proposition de loi entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion et propose d'accorder le droit de se syndiquer, à ceux de gestion.

Cette distinction, entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion qui n'est point de M. Barthou, a été mise à la mode de nos jours par d'éminents jurisconsultes (1).

M. Berthélemy, professeur à la Faculté de droit de Paris, lorsqu'il a dans son *Traité de Droit administratif*, établi la théorie juridique moderne de la fonction publique, a distingué entre les fonctions d'autorité et les fonctions de gestion (2).

M. Bourguin, professeur à la même faculté, a dans

1. Cette distinction semble contenue en germe déjà dans les articles 123 et suivants du Code pénal. C'est dans l'un de ces articles en effet que l'on trouve l'expression « dépositaires d'une partie de l'autorité publique ».

Cette distinction entre fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestions ne paraît pas sans rapport avec la distinction faite en Italie entre fonctionnaires supérieurs et fonctionnaires subalternes, celle reconnue en Allemagne et en Suisse entre fonctionnaires et employés.

2. Pages 47 et suivantes.

son *Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat* reconnu deux grandes catégories de fonctionnaires : « Dans la première, disait-il, on range les agents qui exercent la puissance publique, c'est-à-dire ceux qui ont reçu, par délégation du souverain, une parcelle quelconque de l'autorité publique et qui ont qualité pour exercer un pouvoir de contrainte, de commandement vis-à-vis des citoyens... Dans une seconde catégorie que l'on oppose à la première, on classe les agents de gestion qui ne détiennent pas la puissance publique, qui n'ont nullement qualité pour exercer sur les citoyens un pouvoir de contrainte, mais qui ont uniquement pour fonctions de gérer les services publics. »

M. Fontaine, directeur de l'office du travail au Ministère du travail, a écrit aussi dans une étude sur le *Louage du travail* : « On distingue les différents agents de l'Etat, des départements et des communes, en deux catégories : les fonctionnaires et les employés. Les premiers sont les agents qui ont une part de l'autorité publique, c'est-à-dire le droit de commander et de prendre des décisions en vertu d'une délégation de l'autorité publique. Les employés sont ceux qui accomplissent des besognes purement exécutives ou techniques : les employés de chemins de fer, des postes et télégraphes ; les professeurs, les ingénieurs, les archivistes, etc.

Le critérium proposé par M. Barthou a donc pour

lui des autorités considérables. Il n'en est pas moins vrai qu'il a été l'objet de vives discussions dans la presse.

M. Barthou a même eu à subir le reproche d'avoir varié d'opinion sur le sens par lui attribué à son critérium. Si on lit son rapport, a-t-on pu soutenir, on voit que M. Barthou d'une part admet le droit de se syndiquer pour les agents ne détenant aucune part d'autorité et que d'autre part il semble faire sienne la distinction de M. Fontaine, rangeant parmi les agents de gestion, les employés de bureau, les commis, les employés de chemins de fer de l'Etat, des postes et télégraphes, etc. On peut donc penser qu'il reconnaît le droit de syndicat aux employés de bureau, aux commis, aux employés de chemins de fer de l'Etat, des postes et télégraphes, etc. Mais si on lit, au contraire, le discours que plus tard le 5 février 1906 il eut l'occasion de prononcer à Bordeaux, on constate qu'il a évolué quelque peu et qu'il a des vues moins larges sur la désignation des fonctionnaires susceptibles d'être rangés dans la catégorie des fonctionnaires ne détenant aucune part d'autorité publique : « Voici, disait-il en effet, qu'après les postiers et les instituteurs, les préposés des douanes et des contributions indirectes émettent la prétention de se syndiquer. Il n'y a qu'un mot pour caractériser un semblable état de choses : c'est l'anarchie et il n'est que temps de remettre chacun à sa

vraie place et de donner aux lois leur sens véritable et leur portée. Les syndicats de fonctionnaires violent la loi, ils heurtent le bon sens, ils défient l'ordre public, s'ils ont pour unique objet l'étude et la défense des intérêts communs, la loi de 1901 suffit, et les associations amicales constituées sous son égide le rempliront amplement. » Ainsi M. Barthou ne paraissait plus aucunement disposé à classer parmi les fonctionnaires, ne détenant aucune part de la puissance publique, les postiers, les instituteurs, les préposés des douanes, des contributions indirectes, etc. Il développa nettement du reste cette interprétation nouvelle en ce qui concerne les instituteurs dans un article paru dans la *Revue de Paris* du 1^{er} mars 1906 et en ce qui concerne les employés des postes et télégraphes, lors des interpellations sur la grève des postiers auxquelles il eut à répondre dans la suite, comme ministre des postes.

Les successives appréciations apportées par M. Barthou lui-même sur le sens à donner à son propre texte prouvent suffisamment l'imprécision de la formule.

Le système de M. Barthou, qui a son origine dans la distinction entre des fonctions publiques de M. Berthélemy, a été l'objet de la part même de M. Berthélemy de vives critiques (1). Ces critiques

1. Conférence de la Sorbonne. Cf. *supra* et article de la *Revue de Paris*. Cf. *supra*.

ont amené le savant professeur à opposer à celui de M. Barthou un système personnel.

« Si l'on adopte la formule de M. Barthou, a soutenu M. Berthélemy, c'est la reconnaissance de la liberté syndicale à tous les fonctionnaires de gestion à quelque catégorie qu'ils appartiennent. Si les syndicats de fonctionnaires nous font peur aujourd'hui, ce n'est pas parce qu'ils sont contraires aux lois ; en les déclarant dorénavant conformes à ces lois, on ne va pas les rendre inoffensifs. Les syndicats de fonctionnaires sont redoutables parce qu'ils sont un ferment d'indiscipline et une source de division. Le syndicat doit-il embrasser tous les agents d'un même service ? L'autorité des chefs sera anéantie devant l'autorité des élus de la corporation. Le syndicat ne doit-il être constitué que par un groupe d'agents ? Voici la guerre allumée ; voici des rouges et des jaunes, la discorde, l'envie, la haine, la délation dans un corps où la bonne entente, la camaraderie sont indispensables à l'utile collaboration. Par son objet même, au surplus, le syndicat de fonctionnaires est en contradiction avec le but de l'organisation administrative. Il est constitué non pour permettre au fonctionnaire de mieux servir l'Etat, ce qui est son rôle, mais pour lui donner le moyen d'exploiter l'Etat, ce qui ne saurait se tolérer... Les syndicats n'ont pas été permis pour préparer la

révolution sociale par la grève universelle. Dans la lutte entre le capital et le travail, ils sont destinés à faciliter entre les ouvriers d'une même profession, l'accord qui leur permet d'opposer à l'exploitation du capital une légitime résistance. Quand il s'agit de déterminer ce que seront les conditions de la production, l'entente entre patrons et ouvriers risquera de devenir un contrat léonin si la volonté du patron, maître du choix et de l'heure, trouve en face d'elle la volonté isolée d'un pauvre diable de travailleur soucieux de savoir si les siens auront leur repas du lendemain. Supprimer les inconvénients de cet isolement, voilà bien l'objet du syndicat. Mais à quoi va servir le syndicat, lorsque les conditions du travail ne sont plus librement débattues, lorsqu'elles sont fixées, non par le contrat entre patrons et ouvriers, mais par la loi ou par un règlement ou par un cahier des charges, par un acte que ni la volonté de l'entrepreneur, ni la volonté des ouvriers ne peut faire modifier.» En conséquence, M. Berthélemy refuse (1) le syndicat toutes les fois que les conditions du travail ne sont plus librement débattues, qu'il s'agisse du reste d'industries monopolisées, privées aussi bien que de monopoles industriels d'Etat.

Un dernier reproche qu'il faut adresser au sys-

1. A plus forte raison il ne veut pas entendre parler de la possibilité de reconnaître le droit de grève aux fonctionnaires.

tème de M. Barthou, c'est qu'il néglige de s'occuper de la question du droit de grève chez les fonctionnaires. Visant seulement la modification à apporter au texte de la loi de 1884, il omet de régler la situation des fonctionnaires vis-à-vis de la loi de 1864 et cette omission est très importante, car si, comme nous l'avons vu, le droit de coalition est nettement interdit par la loi quand il s'agit des fonctionnaires d'autorité, la même précision ne se retrouve point quand il s'agit de fonctionnaires de gestion.

Incertitude et contradictions du Gouvernement et du Parlement en matière du droit de grève des fonctionnaires publics.

En matière du droit de grève, s'il y eut toujours accord lorsqu'il s'agissait des fonctionnaires d'autorité, l'entente fut moins complète au contraire quand il s'agissait des fonctionnaires de gestion.

En général, les gouvernements effrayés par l'éventualité d'une cessation du travail dans les services publics ont tendance à étendre aux fonctionnaires de gestion les articles 123 et suivants du Code pénal. Le Parlement semble avoir suivi les gouvernements dans cette tendance.

En 1894, cependant la Chambre, nous l'avons vu, retira sa confiance à un gouvernement qui se refusait à admettre le droit de coalition pour les ouvriers des chemins de fer de l'Etat et le gouvernement sui-

vant dut promettre de saisir les Chambres d'un projet de loi « nécessaire pour dégager nettement de la loi sur les syndicats tout ce qui intéresse directement les services publics ».

La même année, du reste, le Sénat était saisi par deux de ses membres, MM. Merlin et Cordelet d'une proposition de loi tendant à réprimer pénalement toute coalition des ouvriers des arsenaux de l'Etat, des ouvriers ou employés des autres exploitations de l'Etat, des agents des compagnies de chemin de fer et le gouvernement ayant proposé un système moins restrictif qui retirait le droit de coalition aux employés des seuls services intéressant l'ordre général et la sécurité du pays et l'accordait aux autres, le rapporteur de la Haute Assemblée n'admit point la distinction gouvernementale et reprit, sous forme de modifications aux articles 414 et 415 du Code pénal la proposition Merlin-Cordelet. La proposition du rapporteur, admise en partie seulement puisque exception fut faite pour les ouvriers des manufactures de tabacs et d'allumettes, ne fut jamais votée à la Chambre qui se refusa toujours à la prendre en considération.

Dans toutes les autres occasions où le droit de grève fut mis en discussion, l'accord s'établit plus aisément entre le Gouvernement et le Parlement.

Les Ministres des Postes qui ont eu à mettre fin à des grèves de sous-agents ont énergiquement refusé de discuter avec les grévistes. M. Dubief, dans sa

circulaire de septembre 1905 dit que, même si l'on admettait que les sous-agents puissent se grouper suivant le régime de la loi de 1884, ils n'en demeureraient pas moins soumis aux articles 123 et 126 du Code pénal. Les Chambres ont approuvé cette attitude et cette théorie du gouvernement.

Même théorie fut étendue en 1905 par une circulaire de M. Thomson, sous le cabinet Rouvier, aux ouvriers des arsenaux. Dans l'impossibilité de soutenir, comme M. Dubief, pour les sous-agents des Postes et Télégraphes que les ouvriers des arsenaux étaient des fonctionnaires détenteurs de la puissance publique, dans l'impossibilité d'invoquer d'autres textes que les articles 123 et suivants du Code pénal, le Ministre de la Marine a invoqué la raison d'Etat ainsi que les nécessités de la défense nationale et s'est attribué le droit qu'ont, d'après lui, tous les patrons de l'industrie privée de considérer la grève comme un cas de rupture du contrat de travail. La Chambre se rallia à cette opinion, suivie en cela du reste par l'ancien ministre de la Marine, M. Pelletan.

Constatons alors que si la Chambre de 1905, était ainsi d'accord avec le Ministre de la Marine, elle était en divergence d'opinion avec les législatures qui l'avaient précédée et qui avaient toujours refusé, malgré les transmissions réitérées du Sénat, de dis-

cuter le projet de la Chambre Haute comportant une interdiction du même genre.

En résumé, donc, la question du droit de grève des fonctionnaires rallie plus aisément des opinions concordantes que celle du droit syndical, cependant aux circulaires et ordres du jour concernant le droit de grève on peut adresser le même reproche qu'aux circulaires et ordres du jour relatifs au droit de syndicat : ces circulaires, ces ordres du jour n'interviennent en général qu'après la mise en grève et ne visent que la catégorie des fonctionnaires qui ont fait la grève. Mieux vaudrait une théorie du droit de grève qui s'appliquât à tous les fonctionnaires et qui prévint la cessation du travail.

CHAPITRE VIII

Conclusions

L'examen que nous avons fait des propositions et projets de loi déposés durant ces dernières années au Parlement nous a démontré qu'il était impossible d'étudier séparément le droit syndical et le droit de grève des fonctionnaires, et qu'il n'était pas logique non plus de chercher à résoudre ces questions pour une seule catégorie de fonctionnaires. Nous pensons donc qu'il faut examiner le problème dans son ensemble et nous croyons qu'il ne faut admettre qu'une seule distinction : celle proposée par M. Berthélemy entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion (1).

Cette distinction entre les fonctionnaires étant admise, nous pensons que le législateur doit avoir pour premier souci de déterminer quels fonctionnai-

1. Tout ce que nous dirons des fonctionnaires dépendant de l'Etat s'appliquera aussi bien aux fonctionnaires dépendant des départements et des communes.

res sont d'autorité et quels fonctionnaires sont de gestion.

Cette détermination est d'autant plus nécessaire que certains fonctionnaires, ayant comme attributions principales les actes d'autorité, font parfois exceptionnellement des actes de gestion et que certains fonctionnaires au contraire, ayant comme attributions principales les actes de gestion, font parfois exceptionnellement des actes d'autorité. A titre d'exemple, en effet, nous pouvons citer les préfets, qui sont des fonctionnaires d'autorité par excellence et qui accomplissent cependant des actes de gestion lorsqu'ils gèrent le domaine privé de l'Etat ; les facteurs, qui sont des fonctionnaires de gestion si l'on considère la plupart des actes de leurs fonctions et qui accomplissent néanmoins un acte de puissance publique lorsqu'ils dressent des procès-verbaux ; les professeurs, qui semblent être des fonctionnaires de gestion quand ils enseignent et qui, au contraire, participent certainement à un acte de puissance lorsqu'ils sont appelés à prononcer contre leurs collègues de vraies sentences judiciaires au Conseil supérieur de l'Instruction publique.

A notre avis, de telles exceptions ne nous paraissent pas de nature à changer le caractère de ces fonctionnaires et le législateur pourrait très bien admettre que sont fonctionnaires d'autorité, les fonctionnaires qui font plus spécialement des actes d'auto-

rité et sont fonctionnaires de gestion, les fonctionnaires qui font plus spécialement des actes de gestion. Il pourrait donc examiner séparément la situation des fonctionnaires de chaque administration et décider s'ils appartenaient à l'une ou l'autre catégorie de fonctionnaires : fonctionnaires d'autorité ou fonctionnaires de gestion.

L'admission de ce principe permettrait alors de trancher l'indécision qui peut naître à propos d'actes faits des fonctions exceptionnelles de certains fonctionnaires.

§ 1. — *Fonctionnaires d'autorité.*

Les fonctionnaires d'autorité ne peuvent, dans l'état actuel de la législation, ni fonder des associations ou syndicats, ni faire grève. Le caractère juridique, que nous avons reconnu au lien qui unit les fonctionnaires d'autorité à l'Etat, ne nous permet pas d'admettre un seul instant que cette interdiction puisse être levée. Les fonctionnaires d'autorité, en effet, sont nommés par un acte unilatéral de puissance publique dans lequel l'Etat est seul intervenu. Placés sous la dépendance absolue de l'Etat, ces fonctionnaires disposent de l'autorité publique au profit de l'Etat seulement, et ne peuvent évidemment la retourner contre lui, ce qui adviendrait, s'ils avaient le droit de s'associer, de se syndiquer ou de cesser

leurs fonctions dans le but de présenter leurs réclamations.

Ce point, du reste, ne fait aucune difficulté, car personne ne demande pour les fonctionnaires d'autorité de tels droits. Les fonctionnaires d'autorité eux-mêmes ne les réclament point.

§ 2. — *Fonctionnaires de gestion.*

Pour les fonctionnaires de gestion, nous avons montré qu'ils contractent avec l'Etat un contrat de louage de services de droit commun, et qu'ils doivent être soumis à toutes les règles régissant le droit commun des employés et ouvriers des particuliers. Logiquement donc, ils devraient avoir le droit de s'associer, de se syndiquer et de faire grève. Seules les dispositions législatives pourraient restreindre ces libertés du droit commun.

Dans l'état actuel de la législation, nous avons vu qu'ils ont le droit de fonder des associations suivant la loi de 1901, qu'ils n'ont pas celui de constituer des syndicats suivant la loi de 1884 et qu'ils semblent avoir le droit de se mettre en grève.

1° *Droit d'association.* — Sur le droit pour les fonctionnaires de gestion de fonder dès aujourd'hui des associations suivant la loi de 1901, il y a, nous l'avons déjà montré à peu près accord. Nous n'y reviendrons pas.

2° *Droit de syndicat.* — La théorie que nous avons exposée au sujet du lien qui unit l'Etat et les fonctionnaires de gestion et qui nous a obligé de reconnaître que ce lien était, tout comme celui qui unit les employeurs et les employés de l'industrie privée, d'une nature purement contractuelle ne nous permet pas de soutenir qu'une distinction puisse être faite en ce qui concerne le droit de syndicat entre les employés de l'industrie privée et les fonctionnaires de gestion ; par conséquent nous pensons que le législateur doit étendre aux fonctionnaires de gestion le bénéfice de la loi de 1884.

Nous adoptons d'autant mieux cette conclusion que l'extension de la loi de 1884 aux fonctionnaires de gestion ne nous paraît pas comporter les dangers qu'invoquent les détracteurs de la réforme et que les arguments mis en avant par eux pour la repousser ne nous paraissent nullement convaincants.

Les objections qui ont été faites jusqu'ici à cette extension de la loi de 1884 ne paraissent pas en effet très sérieuses et nous croyons que l'on peut facilement les réfuter.

La principale objection faite récemment à la reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires de gestion, est la suivante : si l'on donne le droit aux fonctionnaires de gestion, rien ne les empêchera, s'ils le désirent, de s'affilier à des unions de syndicats tels que la Confédération générale du Travail laquelle a

pour but l'expropriation capitaliste par l'action directe, le sabotage, la suppression de la patrie.

Cet argument ne nous paraît pas redoutable. Sans juger la question de savoir si la Confédération générale du Travail poursuit le but et emploie les moyens qui lui sont prêtés, nous dirons qu'une union de syndicats qui a un but illégal et qui emploie des moyens illégaux n'est pas légale. L'article 3 de la loi de 1884 prévoit pour but aux syndicats « l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. Les unions de syndicats permis par la loi doivent avoir ce même but. Si une union de syndicats ne poursuit pas le but admis par la loi, elle peut être dissoute. Autre chose est bien évidemment de fonder un groupement pour discuter la question de propriété individuelle, et prôner la transformation par le jeu régulier des lois de la propriété individuelle en propriété collective et autre chose est de constituer un groupement qui aurait pour but de prendre par la force, les propriétés privées ou publiques, de détruire ou de confisquer la propriété. Même distinction doit encore être faite entre le groupement qui discute légalement les questions de travail et de grèves et le groupement qui aurait la prétention d'empêcher le travail par la force, par l'action directe. Dans le second cas et pour l'une et pour l'autre distinctions, le groupement ferait usage de moyens illégaux.

Que le but ou que les moyens soient illégaux, la loi de 1884 par son article 9 édicte une amende contre les directeurs ou administrateurs et donne aux tribunaux le droit de prononcer la dissolution. Par suite l'éventualité dangereuse mise en avant par les adversaires du droit syndical des fonctionnaires de gestion tombe d'elle-même.

Une question qui paraît liée à celle-ci et qui est d'une portée plus générale est de décider si les syndicats de fonctionnaires de gestion pourraient adhérer aux unions de syndicats d'ouvriers de l'industrie privée. L'article 2 de la loi de 1884 n'admet comme légaux que les syndicats dont les membres appartiennent à la même profession. L'article 5 aurait pu admettre le même principe pour les unions de syndicats. Les travaux préparatoires du Sénat nous apprennent qu'un certain nombre de sénateurs auraient voulu que la disposition de l'article 2 fût inscrite à l'article 5. Ce qui décida ces sénateurs à voter l'article 5 tel qu'il est aujourd'hui, c'est qu'on leur fit remarquer que des grèves inutiles ou dangereuses auraient d'autant moins de chances de sortir des délibérations d'union de syndicats appartenant aux professions les plus diverses, que les syndicats non directement intéressés pourraient faire entendre de sages paroles de modération et jouer le rôle d'arbitre. Les remarques qui ont jadis persuadés certains sénateurs ont-elles moins de force aujourd'hui

et peut-on craindre à juste titre que l'entrée des fonctionnaires de gestion aux unions de syndicats de l'industrie privée soit fatale à la discipline de ces fonctionnaires ? Si cette question doit être résolue par l'affirmative, nous pensons que le législateur pourrait sur ce point admettre une dérogation à la loi de 1884. Certains projets de réforme de cette loi proposent du reste des modifications à l'article 5 relatif aux unions de syndicats. Le projet Barthou notamment propose d'augmenter d'une façon très importante les droits et attributions des syndicats. La restriction concernant l'entrée des fonctionnaires de gestion dans les unions de syndicats pourrait être admise lors de la réforme comme une atténuation à l'augmentation des droits et attributions de ces unions.

Ajoutons, du reste, que pour se prononcer dans le sens de cette restriction, il faudrait être bien certain de l'effet que produirait parmi les fonctionnaires la reconnaissance du droit syndical.

Le droit syndical, reconnu en France depuis 1884 seulement, est peut-être encore entre les mains des ouvriers une arme qui s'exerce souvent avec violence, mais dans les pays où il a déjà vieilli, tels que l'Angleterre, la Nouvelle-Zélande, etc., le syndicalisme a perdu ce caractère. Lorsque le syndicat sera en France une institution plus ancienne, il sera au contraire une garantie d'ordre social ; plus il sera

fort, plus il sera utile et moins il sera dangereux, car la violence est l'arme des faibles ; le syndicat, loin de frayer la voie aux moyens violents, aura de plus en plus tendance à concentrer la lutte des classes sur un terrain juridique.

La reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires de gestion n'aurait peut-être pas alors les effets que certaines personnes redoutent, au contraire le pouvoir disciplinaire des Ministres serait plutôt fortifié qu'affaibli par l'adjonction du secours moral que leur apporteraient les syndicats de fonctionnaires de gestion et la discipline volontaire ainsi établie serait singulièrement favorable au bon ordre et au bon fonctionnement des services publics.

Appliquer la loi de 1884 aux employés et ouvriers de l'Etat, a-t-on dit aussi, n'est-ce point appliquer à des intérêts publics une loi faite pour pourvoir à des intérêts privés ? La distinction que nous avons faite entre les fonctions d'autorité et les fonctions de gestion nous permet de dire qu'il ne faut point confondre autorité et gestion, que l'Etat, quand il fait des actes de gestion, gère non des intérêts d'ordre public, mais des intérêts d'ordre privé, que l'Etat se trouve vis-à-vis des fonctionnaires auxquels il confie cette gestion dans la même situation qu'un patron vis-à-vis de ses ouvriers et que le contrat qui unit dans ce cas l'Etat et ses fonctionnaires est un contrat de louage de service. Donc si le législa-

teur de 1884 n'a certainement pas eu en vue quand il votait cette loi la situation des fonctionnaires de gestion, rien n'empêche le législateur actuel de leur en donner le bénéfice.

L'Etat, dit-on encore, ne recrute-t-il pas ses agents par la voie au concours, c'est-à-dire par un procédé tout différent de celui en usage dans l'industrie privée ? Peut-il alors y avoir vraiment, en ce qui concerne le droit syndical, assimilation entre les fonctions de l'Etat et les emplois de l'industrie privée ?

Ce raisonnement n'est pas tout à fait exact : il est beaucoup d'administrations privées qui ont des examens ou concours d'admission. Du reste le concours et l'examen ne sont qu'une garantie d'aptitude et ils ne modifient en rien pour les fonctions de gestion le caractère du contrat qui intervient dans la suite.

Les traitements des fonctionnaires de gestion, fait-on remarquer dans un autre ordre d'idées, étant prévus par le budget, sont fixés d'avance. N'est-il pas dès lors bien inutile pour les fonctionnaires d'avoir des syndicats qui se trouveront absolument désarmés vis-à-vis de l'Etat pour discuter des questions de traitements ou de salaires. Nous répondons ceci. La question des traitements et des salaires n'est pas la seule question qui intéresse un syndicat. Les traitements et les salaires, bien qu'ils figurent aux crédits budgétaires, ne sont pas entièrement soustraits aux lois normales de la concurrence. Dans un

autre ordre d'idées, ne peut-on pas rapprocher de la situation des fonctionnaires celle où se trouvent les fournisseurs de l'Etat qui sont parfaitement admis à discuter avec l'administration les prix de leurs fournitures qui cependant figurent aux dépenses du budget. Enfin rien ne permet de dire que le législateur ne pourra pas dans la loi de finances, tenir compte des justes réclamations présentées par les syndicats au sujet des traitements et des salaires.

Pour diminuer la portée de cette objection que les syndicats de fonctionnaires n'auraient pas grande autorité, nous croyons qu'il faudrait tendre à établir dans chaque administration un organe médiateur entre l'Etat représenté par les ministres et les fonctionnaires de gestion représentés par les syndicats.

Cet organe existe déjà dans certaines industries privées : ce sont les conseils d'usines ; la proposition de loi déposée par M. Millerand à la Chambre le 14 octobre 1902 et relative au règlement amiable des conflits du travail, contient des dispositions qui prévoit un organisme de ce genre. Cet organe existe aussi dans certains monopoles exercés par l'Etat. Tels par exemple les comités mixtes institués par M. Baudin, alors ministre des Travaux Publics pour les chemins de fer de l'Etat, comités permettant aux délégués des ouvriers et employés de débattre contradictoirement avec leurs chefs toutes les questions de salaires. Telle aussi la commission instituée par

le général André, ministre de la Guerre pour examiner les revendications du personnel civil des établissements militaires. (1)

3° *Droit de grève.* — La question de savoir si le droit de grève doit être accordé aux fonctionnaires de gestion est un problème particulièrement délicat. La reconnaissance sans restriction du droit de grève à ces fonctionnaires n'aurait-elle pas pour conséquence de provoquer un jour ou l'autre la suspension de certains services publics, et d'autre part le refus absolu de ce droit ne privera-t-il point ces fonctionnaires d'une liberté primordiale, celle de disposer de leurs personnes pendant toute la durée de leurs fonctions ? Enfin est-on certain de trouver soit aux restrictions apportées au droit de grève, soit à l'interdiction absolue de ce droit des sanctions qui, sans être draconiennes à l'excès, présenteront des garanties suffisantes.

Les raisons invoquées par ceux qui refusent aux fonctionnaires de gestion le droit de se mettre en grève ne nous paraissent pas à l'abri de toute critique et ne nous semblent pas suffisantes pour conclure que le législateur doit refuser absolument le droit de grève à ces fonctionnaires.

Dans une première opinion, on se contente de dire que l'octroi du droit de grève aux fonctionnaires de

1: *Journ. off.*, 27 mars 1904.

gestion n'est pas soutenable parce qu'on admet ainsi la possibilité de la suspension des services publics, et l'éventualité d'une crise dans la vie nationale elle-même. Ce raisonnement part d'un fait évident. Mais juridiquement peut-on tirer de ce fait la conclusion qui est ainsi posée ? Les mêmes raisons pourraient être opposées pour combattre le droit de grève des employés et ouvriers de l'industrie privée. Aujourd'hui, tous les intérêts économiques sont, par suite de l'extrême division du travail, si étroitement solidaires qu'une grève bien localisée peut avoir des répercussions lointaines, qu'une grève sans importance apparente peut dans la suite apporter un trouble profond dans la vie de la nation. En tous cas, il n'y aurait entre la perturbation apportée par une grève de l'industrie privée et celle résultant d'une grève de fonctionnaires de gestion qu'une différence de degré insuffisante pour servir de base à deux régions juridiques différentes (1).

Dans une seconde opinion, on soutient, tout en signalant que les grèves dans le service public mettraient en péril l'ordre public, la sécurité du pays, les finances de l'Etat que les fonctionnaire de ges-

1. Quels besoins doivent être considérés comme des besoins primordiaux pour une nation. Les besoins primordiaux varient d'une nation à l'autre. Pour une même nation, ils varient même d'une époque à l'autre. C'est ainsi que les services publics de transports, insignifiants jadis, sont devenus de nos jours d'une importance capitale.

tion sont placés dans une situation particulière par ce fait que leurs traitements ou salaires figurent dans les dépenses du budget et sont réglés par le vote des Chambres sur la proposition du gouvernement, que par suite la mise en grève de ces fonctionnaires ou même la simple menace de mise en grève dans l'espoir d'obtenir une augmentation de traitement ou de salaire serait une atteinte à l'indépendance du Parlement. Nous avons montré plus haut que les fonctionnaires de gestion étaient unis à l'Etat par le régime du contrat ; le fait que l'un des contractants est l'Etat, et que ce dernier se trouve représenté dans ce contrat par le Gouvernement et les Chambres n'infirme en rien le caractère contractuel du lien qui unit l'Etat aux fonctionnaires de gestion. Ce lien juridique reste un contrat. L'affirmation du reste que les traitements et les salaires sont fixés au budget est en partie erronée ; pour les salaires, des ouvriers des manufactures de l'Etat par exemple, le budget n'indique qu'une prévision approximative, la somme véritablement dépensée n'est inscrite qu'en clôture d'exercice, et ce report est logique, puisque la dépense sera proportionnée à la quantité de travail exécuté.

Une troisième opinion s'appuie sur la distinction suivante : certains services, qui constituent des services publics proprement dits et qui intéressent au premier chef l'ordre général et la sécurité du pays,

ne peuvent être gérés par des fonctionnaires qui auraient le droit de se mettre en grève ; certains services, qui n'engagent qu'une question de finances, pourraient, au contraire, être exploités par des fonctionnaires auxquels on laisserait par exception la faculté de se mettre en grève. Le critérium permettant de reconnaître ces deux genres de services pourrait être cherché dans la loi relative au recrutement à l'article énumérant les fonctionnaires qui, en raison de l'importance de leurs fonctions, continueront en temps de guerre à remplir ces fonctions ; ces fonctionnaires seraient privés du droit de grève, ceux non compris dans l'énumération, au contraire, pourraient avoir ce droit. Cette opinion se heurte aux mêmes objections que celles que nous avons indiquées à propos de la première opinion : il est impossible de classer les besoins d'une nation en besoins primordiaux et besoins non primordiaux, et il n'y aurait jamais qu'une différence de degré insuffisante pour servir de base à deux régimes juridiques contraires.

L'insuffisance des raisons juridiques mises en avant par ces diverses théories nous amène à examiner s'il n'est pas plus logique de soutenir que le droit de grève doit être reconnu aux fonctionnaires de gestion.

Cette conclusion nous est imposée par la théorie que nous avons admise au sujet du lien qui unit l'Etat et les fonctionnaires de gestion et qui nous a

obligé de reconnaître que ce lien était, tout comme celui qui unit les employeurs et les employés de l'industrie privée, d'une nature purement contractuelle.

Les règles qui régissent la liberté du travail et celle de la coalition dans l'industrie privée doivent, à notre avis, être appliquées pour les services publics gérés par des fonctionnaires de gestion.

Le phénomène économique de la grève est — si on laisse de côté la grève des employeurs ou lock-outs et si on se place au seul point de vue des employés (1) — le fait de refuser à continuer le contrat de travail, de le rompre avec cette circonstance qu'il y a entente pour cela entre un certain nombre d'employés.

Il y a donc deux éléments : le premier qui consiste en la faculté pour chaque employé de travailler, de ne pas travailler ou de ne plus travailler, ce qui est une liberté commune à tous les hommes, si l'on excepte l'obligation de travailler résultant de la loi militaire ou de condamnations imposant cette obligation telles que : les condamnations aux travaux forcés ; le deuxième qui consiste dans le droit de se concerter à plusieurs pour exercer cette liberté de ne pas travailler ou de ne plus travailler.

Ces deux éléments sont d'ordre général. Pour la liberté du travail, c'est une vérité évidente. Pour la

1. C'est le seul point de vue qui intéresse notre étude puisqu'il ne peut y avoir de grève de l'Etat-patron.

liberté de coalition, l'étude que nous avons faite au chapitre I^{er} des textes législatifs qui la régissent nous a permis de l'établir.

Sur quel motif juridique pourrait-on baser, en ce qui concerne les fonctionnaires de gestion, une dérogation à ces principes ? Pour notre part, nous n'en voyons pas.

L'obligation impérative de travailler qui s'impose à un militaire ou un condamné aux travaux forcés, pourrait-elle être appliquée par analogie aux fonctionnaires de gestion ? L'assimilation nous semble impossible, puisque l'obligation pour le militaire ou le condamné aux travaux forcés est édictée par l'Etat, puissance publique, et appartient au domaine du droit public, puisqu'au contraire les rapports entre l'Etat et les fonctionnaires de gestion sont toujours de nature contractuelle et sont du domaine du droit privé.

En dehors du service militaire et des travaux forcés, personne, croyons-nous, ne peut être attaché de par la loi à sa fonction, à sa profession, à son travail. Quelle que soit la nécessité pour l'Etat de faire fonctionner ses services publics, le législateur n'a pas le droit d'établir une sorte de servage qui est contraire à nos idées modernes de liberté et de traiter en insoumis ou en esclaves révoltés, des fonctionnaires de gestion qui désirent rompre leur contrat.

Puisque les services publics assurés par les fonctionnaires de gestion, certains, tout au moins, sont essentiels à la vie de la nation, ce que le législateur peut faire, c'est de rechercher et de développer les mesures les plus propres à détourner ces fonctionnaires de l'exercice du droit de grève.

Parmi ces mesures, la plus énergique est la faculté pour l'Etat de congédier ceux de ses fonctionnaires qui se mettraient en grève.

L'Etat a-t-il le droit de congédier les fonctionnaires de gestion qui se mettraient en grève ? La jurisprudence en général, considère la grève des employés de l'industrie privée, comme une rupture du contrat de travail, lorsque l'une des parties a manifesté son intention qu'il en soit ainsi. Dans la plupart des grèves de l'industrie privée, ni les employeurs, ni les employés n'estiment que le lien qui les unit est entièrement rompu et les tentatives de conciliation même sont la preuve qu'il n'y a qu'une simple suspension de travail, mais employeurs et employés peuvent toujours, s'ils le désirent, considérer qu'il y a rupture du contrat de travail : pour cela, les employeurs font savoir qu'ils ne reprendront pas tels grévistes, les employés vont travailler autre part. L'Etat doit avoir vis-à-vis de ses fonctionnaires le même droit que les patrons de l'industrie privée. Si les fonctionnaires de gestion quittent leur emploi pour faire grève, l'Etat doit pouvoir déclarer qu'il les congédie et qu'il les remplace.

•

Si l'on admettait la thèse que l'Etat ne peut considérer le contrat de travail entre lui et ses fonctionnaires comme rompu au cas de grève, ce serait pour l'Etat, qui ne peut laisser interrompre les services publics, l'obligation d'accepter toutes les réclamations. Les fonctionnaires de gestion étant tout-puissants par la menace de la grève, deviendraient vite exigeants et les plus folles réclamations pourraient être imaginées. Les augmentations des dépenses occasionnées par ces réclamations seraient payées par tous les contribuables et l'intérêt général se trouverait sacrifié à l'intérêt de certains fonctionnaires.

Nous trouvons un écho de cette idée que l'Etat a le droit de révoquer les fonctionnaires en grève dans le récent projet déposé par le Ministre du Commerce sur le bureau de la Chambre, le 2 juillet dernier et relatif au contrat de travail. L'article 56 édicté : « La grève est, sauf manifestation contraire de la volonté de l'une et l'autre parties, une suspension du contrat de travail. Le refus par l'une des parties de recourir à la procédure de conciliation ou à l'arbitrage dans les formes usitées par les lois spéciales, sera considéré comme une rupture du contrat, du fait de cette partie. » Et cet article ajoute dans son dernier paragraphe : « Dans les services publics et dans les établissements industriels de l'Etat, dont le fonctionnement ne saurait être interrompu sans compromettre les intérêts de la défense nationale, la

grève, ou cessation concertée du travail est *ipso facto* une rupture du contrat de travail ».

Si l'Etat ne va pas jusqu'à la révocation des fonctionnaires de gestion, il aura la faculté de les reprendre en leur infligeant une diminution de traitement ou en les rétrogradant. Une mesure de ce genre se justifie aisément. A la différence des employés de l'industrie privée, dont les salaires en général n'augmentent point avec l'âge ou la durée des services, le traitement des fonctionnaires de gestion augmente avec l'âge et la durée des services. Cette augmentation de traitement, comme l'avancement en grade sont précisément la prime accordée à la continuité, à la longue durée des services de ces fonctionnaires. Le contrat qui unit l'Etat à ses fonctionnaires de gestion est précisément le type du contrat à longue durée. Ce contrat va du jour de l'entrée du fonctionnaire dans l'administration au jour de la retraite. Les augmentations périodiques de traitement et de grade sont de véritables clauses sous-entendues de ce contrat qui font que le fonctionnaire est récompensé d'être en fonctions depuis longtemps. La retraite est même la récompense suprême. L'Etat a compté sur une longue durée de services. Il est juste puisque cette clause sous-entendue de la longue durée du contrat est violée par l'une des parties que l'autre partie retire de *plano* la clause qui accordait des avantages.

Un raisonnement du même genre pourrait-il être invoqué par les partisans de l'interdiction du droit de coalition aux fonctionnaires de gestion. Pourraient-ils dire par exemple : l'employé de l'industrie, obligé par un contrat qui est à court terme qui ne se prolonge qu'au jour le jour par reconduction, peut à l'expiration de son contrat, c'est-à-dire du jour au lendemain retrouver sa liberté ; le fonctionnaire de gestion est lié avec l'Etat par l'Etat par un contrat de longue durée qui va du jour de son admission aux fonctions publiques jusqu'à sa retraite ; les avancements de grade, les augmentations de traitement sont les étapes de ce contrat : le fonctionnaire de gestion ne peut le rompre avant sa retraite, car il n'est pas libre de toute obligation avant cette époque. A notre avis, ce raisonnement n'est pas exact. Que le lien unissant l'employeur et l'employé, l'Etat et les fonctionnaires de gestion soit de courte ou de longue durée, la nature n'en change pas. Il s'agit toujours d'un contrat et la volonté de l'une des parties suffit pour le rompre.

Le droit pour l'Etat de révoquer ses fonctionnaires pour le seul fait de la mise de la grève doit-il être inscrit dans un texte de loi ? Evidemment, le législateur pourrait insérer une disposition de ce genre dans la loi sur le contrat de travail actuellement à l'ordre du jour de la Chambre. Nous ajoutons du reste qu'il n'est peut-être pas nécessaire que cette disposition

figure absolument dans un texte de loi. Lorsqu'il s'agit de conflits de droit privé, le contrat de travail est rompu quand l'une des parties fait des actes qui manifestent clairement qu'elle a l'intention de le rompre. Lorsqu'il s'agirait de conflits entre l'Etat et ses fonctionnaires de gestion, la révocation opérée par le gouvernement serait précisément l'acte qui prouverait manifestement l'intention de rompre le contrat.

Pourrait-on enfin soutenir que les fonctionnaires de gestion, en rompant brusquement le contrat qui les lie à l'Etat, seraient ou pourraient être redevables de dommages-intérêts envers l'Etat ? Pourrait-on ranger cette obligation au nombre des mesures de nature à détourner les fonctionnaires de gestion de l'exercice du droit de grève.

Cette question de dommages-intérêts existe en matière de grève de l'industrie privée.

Si le contrat de louage est fait pour une durée déterminée, aucune des parties ne peut donner congé à l'autre avant l'expiration du terme. On applique l'article 1142 du Code civil. La personne qui est engagée dans un contrat de louage de services pour une durée déterminée et qui met fin au contrat par sa seule volonté, est tenue à des dommages-intérêts envers l'autre partie.

Si le contrat de louage est fait pour une durée indéterminée il suffit, suivant l'article 1780 (après

modification de la loi de 1890), de la seule volonté de l'un des contractants pour mettre fin au contrat, et la résiliation peut donner lieu à des dommages-intérêts.

En considérant le contrat qui lie les fonctionnaires de gestion à l'Etat comme un contrat à durée déterminée, c'est-à-dire un contrat qui lie les fonctionnaires de gestion du jour de leur entrée dans les services publics au jour de leurs retraites, on pourrait soutenir que l'Etat, lorsque les fonctionnaires de gestion se mettront en grève, aura droit à des dommages-intérêts.

En considérant le contrat des fonctionnaires de gestion et de l'Etat comme un contrat à durée indéterminée, on pourrait encore soutenir qu'au cas de grève l'Etat pourrait réclamer à ses fonctionnaires des dommages-intérêts devant les tribunaux, et que les tribunaux pour appliquer le paragraphe 3 de l'article 1780 devraient toujours lui en accorder, car il serait toujours possible à l'Etat de « justifier l'existence et de déterminer l'étendue du préjudice causé ».

Pour garantir le paiement de ces dommages éventuels, on pourrait édicter que l'Etat aurait la faculté de faire chaque mois sur le traitement de ses fonctionnaires de gestion, à titre de caution, une retenue spécialement affectée à l'éventualité de ces dommages-intérêts. Cette mesure qui serait logique, mais qui aurait pour résultat parfois de diminuer de bien

modestes traitements aurait un tel caractère antidémocratique que nous n'osons guère la soutenir (1).

Le droit pour l'Etat de révoquer ou de rétrograder ceux de ses fonctionnaires de gestion qui voudraient se mettre en grève, sera pour l'Etat une arme évidemment puissante. Mise entre les mains du Gouvernement, cette arme sera de nature à provoquer bien des hésitations parmi les fonctionnaires qui seraient sollicités par des fomenteurs de grève et écarterait tout danger de grève générale des services publics ou dans un service public.

Ce droit de l'Etat nous paraît même si redoutable qu'il y a lieu à notre avis, de chercher à donner aux fonctionnaires de gestion des droits compensateurs.

L'une des premières mesures à adopter, mesure donnant satisfaction aux accusations portées contre le favoritisme et le népotisme dont souffrent actuel-

1. La loi belge du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, édicte dans son article 26 une mesure de ce genre pour garantir les obligations des ouvriers de l'industrie privée. Lorsque des prélèvements sont opérés sur les salaires à titre de garantie des obligations de l'ouvrier, le chef d'entreprise est tenu de déposer, au nom de l'ouvrier, les sommes ainsi prélevées, en mains d'un tiers choisi d'un commun accord ou, à défaut d'accord, à la caisse générale d'épargne et de retraite. Ces quotités du salaire échu ne peuvent être supérieures à un cinquième du salaire payable à chaque échéance. Pour le seul fait de dépôt, le chef d'entreprise acquiert privilège sur les sommes déposées pour toutes créances résultant de l'inexécution totale ou partielle des obligations de l'ouvrier.

lement les administrations publiques, sera de fixer soit par un texte législatif, soit par un règlement d'administration public la nature du contrat de travail qui unit l'Etat et ses employés, les droits et les devoirs de ces employés, les règles qui président au recrutement, à l'avancement, à la discipline, celles qui seront suivies au cas de résolution de ce contrat de travail (1).

Une autre mesure non moins excellente dont nous avons déjà parlé à propos du droit syndical, serait d'établir entre l'Etat et ses fonctionnaires, un organe destiné à prévenir et à régler les conflits possibles. Nous avons vu à propos du droit de syndicat qu'il serait bon, pour éviter que les syndicats de fonctionnaires de gestion soient sans autorité vis-à-vis de l'Etat tout-puissant, de créer, par analogie avec les conseils d'usine, des conseils d'arbitrage composés de représentants de l'Etat et des fonctionnaires de gestion. Lorsque nous nous plaçons au point de vue du droit de grève, et lorsque nous recherchons les mesures destinées à prévenir et à régler les conflits

1. Notamment au cas de révocation suspension, rétrogradation, etc. La réforme vient d'être faite par décret pour certaines administrations centrales, notamment pour les services centraux du Ministère de l'Intérieur, des Finances. De même un décret vient de réorganiser l'institution des conseils de discipline de l'administration des Postes et Télégraphes et de l'administration des Finances.

entre l'Etat et les fonctionnaires de gestion, la même mesure s'impose.

Si le législateur admet le principe d'un organe intermédiaire entre l'Etat et les fonctionnaires de gestion, il devra se préoccuper de déterminer la nature et le mode de cet organe. Il aura le choix entre deux systèmes. Il pourra instituer de vrais tribunaux prononçant une sentence, ou bien il pourra instituer des commissions consultatives émettant un avis après lequel le Ministre aurait le dernier mot.

La loi française du 27 décembre 1892, sur la conciliation et l'arbitrage facultatifs en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés, les lois de la Nouvelle-Zélande des 2 juin 1886 et 20 octobre 1900 relatives à l'aplanissement des conflits individuels par la conciliation et l'arbitrage, la proposition de loi déposée par M. Millerand sur le bureau de la Chambre des députés française le 14 octobre 1902, et concernant le règlement du travail, paraissent se réclamer du premier système.

Depuis la loi de 1892, la partie qui en France avant la mise en grève veut recourir à l'arbitrage, en manifeste l'intention au juge de paix qui le notifie à la partie adverse. Si la proposition est acceptée, le juge provoque la désignation des délégués, puis leur réunion ; il assiste aux débats de ce comité de conciliation qu'il peut être chargé de diriger. Lorsque l'accord ne s'établit pas, il invite les délégués à

choisir des arbitres. A défaut d'initiative de la part des intéressés, mais seulement après que la grève a éclaté, le juge de paix peut intervenir d'office et inviter les parties à recourir à la procédure instituée par la loi. La demande de conciliation et d'arbitrage, le refus ou l'absence de réponse de la part de la partie adverse sont rendus publics par l'affichage. Il en est de même de l'accord établi par le comité et de la sentence arbitrale. Cette procédure est purement facultative et l'accord qui peut en résulter n'a point force exécutoire.

L'extension de cette loi aux fonctionnaires de gestion permettrait-elle de trouver dans le juge de paix l'organe médiateur ayant pour mission de régler les conflits qui surviendraient entre l'Etat et ces fonctionnaires ? Nous ne le croyons pas, car la loi de 1892 laisse aux parties la faculté de se dérober aux tentatives d'arrangement et paraît aussi un peu inefficace.

En Nouvelle-Zélande (1) au contraire l'arbitrage est obligatoire. Les associations ou réunions d'au moins deux patrons ou deux ouvriers, dûment enregistrées, c'est-à-dire déclarées et inscrites au Ministère du Travail peuvent seules se prévaloir de la loi. Sept *tribunaux* de conciliation répartis sur le terri-

1. Voir à ce sujet rapport Colliard, annexe. Documents parlementaires, Chambre des députés, n° 2172, séance du 22 décembre 1904. Et aussi André Siegfried. *La démocratie en Nouvelle-Zélande*.

toire de la Nouvelle-Zélande sont chargés de concilier les parties. L'appel, s'il y a lieu, est porté devant la Cour d'arbitrage qui est composée de trois membres. La sentence de la Cour d'arbitrage est en dernier ressort, elle a effet exécutoire ; la durée de cet effet est de trois ans pendant lesquels la grève et le lock-out est interdit et de plus de trois ans, en quelque sorte, par tacite reconduction si aucune des parties ne revient devant la Cour.

La proposition de M. Millerand fixe le mode de représentation du personnel ouvrier de l'usine, la réglementation de la grève et l'organisation de l'arbitrage. La représentation du personnel est confiée à des délégués permanents élus. Ces délégués peuvent présenter aux chefs d'établissements les réclamations des ouvriers à toute époque qu'il y ait conflit ou non. Si les chefs d'établissements n'acceptent pas les réclamations des délégués, ceux-ci les formulent par écrit. Le chef d'établissement répond par écrit, s'il ne donne pas satisfaction au personnel et si, en même temps, il ne désigne pas d'arbitres, les ouvriers peuvent déclarer la grève qui, après avoir été décidée, à la majorité, par un vote au scrutin secret, devient obligatoire pour tous. Le vote est renouvelé tous les sept jours. Dès que la grève est déclarée, les sections compétentes du Conseil du travail sont d'offices appelées à trancher le différend, elles agissent en qualité d'arbitres et prononcent des sentences qui

valent entre les parties pour une période de dix mois.

Une disposition spéciale de la proposition de loi, édictant que le régime de l'arbitrage essentiellement facultatif en général devient obligatoire quand il s'agit des soumissionnaires de marchés de fournitures ou de travaux pour le compte de l'Etat, des concessionnaires de mines, chemin de fer d'intérêt local, il semblerait tout naturel d'ajouter les fonctionnaires de gestion aux personnes ainsi énumérées.

La conciliation et l'arbitrage tels que les prévoient les lois de la Nouvelle-Zélande et la proposition de loi de M. Millerand nous semblent impraticables quand l'Etat est en jeu.

M. Laferrière (1) a parfaitement montré dans son *Traité de juridiction administrative* pour quelles raisons l'Etat peut difficilement compromettre ou accepter un arbitrage. « Il est de principe, dit-il, que l'Etat ne peut pas soumettre ses procès à des arbitres, tant à raison des conséquences aléatoires de l'arbitrage, que des considérations d'ordre public, qui veulent que l'Etat ne soit pas jugé par des juridictions instituées par la loi. En vain dirait-on que le droit de transiger implique celui de compromettre. Cela n'est pas exact, car le ministre sait sur quelles propositions il transige, mais il ignore jusqu'où la sentence

1. Laferrière. *Traité de juridiction administrative*, t. II, p. 152.

arbitrale peut entraîner l'Etat. En vain dirait-on que l'article 1004 du Code de procédure civile n'interdit le compromis à l'Etat que lorsqu'il s'agit de causes communicables au ministère public ; que par suite, ce texte limite la prohibition aux affaires ressortissant aux tribunaux judiciaires ; nous répondrons que l'article 1004 n'a réglé qu'une question de procédure civile et n'a pu, ni voulu statuer sur les procès ressortissant à la juridiction administrative. D'ailleurs, si le compromis est interdit pour les affaires relevant de la compétence judiciaire, il doit l'être, plus rigoureusement encore, pour celles qui relèvent du juge administratif... plus encore que la juridiction judiciaire, la juridiction administrative est d'ordre public pour l'Etat. »

La remise de l'arbitrage à des organes spéciaux, d'un pouvoir souverain et sans appel n'a pas, lorsqu'il s'agit des conflits de l'industrie privée, des conséquences aussi graves que lorsqu'il s'agit des différends entre l'Etat et ses fonctionnaires. Si l'Etat en effet se soumettait à l'arbitrage, il pourrait en résulter, toutes les fois que les questions de traitement et de salaire seraient en jeu, des conséquences financières que le Ministre des Finances et le Parlement n'auraient ni autorisées, ni approuvées. Dans l'industrie privée, l'employeur pourvoit, sous sa seule responsabilité, aux dépenses occasionnées par l'entreprise ; quand il s'agit au contraire des services

publics exercés par les fonctionnaires de gestion, les questions de traitements et de salaires sont en général prévues au budget, et par suite le Ministre des Finances et le Parlement doivent avoir voix au chapitre.

Reste alors l'autre système, celui où une commission donne son avis.

Cette solution semble préférable. Dans le système précédent, nous avons vu qu'une juridiction spéciale qui prononcerait des sentences arbitrales aurait à prononcer sur des questions de salaires et de traitements des fonctionnaires sans que le Parlement puisse y mettre son veto.

Mieux vaut une commission qui donne son avis au ministre, car alors, rien ne s'opposera à ce que le Parlement se considère comme l'arbitre du second degré des décisions prises par ces commissions, arbitre du second degré mais qui ne prononcerait pas nécessairement sa sentence, mais qui pourrait toujours le faire.

Ces commissions, sans être souveraines, auraient vraiment un certain pouvoir et les Ministres ne pourraient pas facilement se refuser à leurs justes avis, car la liberté de la presse, l'opinion publique, la faculté de porter le débat à la tribune du Parlement seraient autant de garanties pour que les Ministres fassent tout effort pour concilier en toute justice les intérêts des fonctionnaires et les intérêts des finances publiques.

Ces commissions devraient-elles être spéciales à chaque Ministère, à chaque administration ? Devraient-elles être centrales, régionales, départementales permanentes ou temporaires ? Qui devrait les présider ? Un président pris dans la juridiction de droit commun ou dans la juridiction administrative ou dans l'administration, ou bien un président nommé par les représentants de l'Etat et ceux des syndicats ? Devraient-elles admettre dans leur sein des députés et des sénateurs ? Ce sont là autant de questions qu'il faudrait examiner et discuter, mais qui nous entraîneraient trop loin. Nous nous contentons de poser le principe. Ces commissions devraient être mixtes, composées de représentants de l'Etat et de représentants des syndicats. Elles donneraient un avis aux Ministres ou chefs de services.

APPENDICE

Depuis que nous avons écrit le chapitre VII à la fin duquel nous montrions que le texte proposé par M. Barthou dans son rapport semblait devoir servir au Parlement de base à la discussion du droit de grève des fonctionnaires, depuis aussi que nous avons établi nos conclusions, le gouvernement actuel a déposé le 11 mars 1907 sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi sur les associations de fonctionnaires.

Si la question du droit de syndicat et du droit de grève des fonctionnaires vient à l'ordre du jour au courant de la session parlementaire qui ouvrira le 7 mai, le projet de loi Clemenceau, ainsi qu'on l'appelle couramment, sera peut-être examiné de préférence à celui de M. Barthou. Nous nous croyons par suite obligé d'en donner le texte en appendice à notre étude. Nous nous abstiendrons d'en faire une critique approfondie. Il nous faudrait pour cela en effet reprendre nos conclusions et nous risquerions de tomber dans des redites. Une autre considéra-

tion nous encourage à rester dans la réserve : le texte du projet de loi ne nous paraît pas d'une clarté parfaite et l'exposé laconique des motifs qui le précède ne nous semble pas suffisamment net. Pour ne citer que quelques-uns des points douteux à notre avis, nous ferons les seules remarques suivantes : la définition des fonctionnaires est bien vague ; il est difficile de savoir si une distinction est faite entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion, à quelle sorte de fonctionnaires s'applique le projet, si les ouvriers de l'Etat sont visés par la réforme.

Le projet est ainsi conçu :

ARTICLE PREMIER. — Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualités de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat.

ART. 2. — Les fonctionnaires civils (à l'exception des officiers de police judiciaire, énumérés à l'article 9 du Code d'instruction criminelle et des agents du personnel chargés de la police) peuvent s'associer librement en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels.

Les associations ne peuvent être formées qu'entre fonctionnaires attachés à un même service ministériel ou à une même régie financière. Elles sont soumises à la déclai-

ration et aux formalités prescrites par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

ART. 3. — Les associations peuvent présenter directement aux chefs de leurs services et au ministre, après en avoir avisé leurs directeurs ou directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant à leur objet.

Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale.

Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives et réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Elles peuvent acquérir à titre onéreux, posséder et administrer :

1^o Les cotisations de leurs membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées.

Ces sommes ne pourront être supérieures à 500 francs ;

2^o Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres.

Elles ont capacité pour recevoir, conformément à l'article 910 du Code civil, des dons et legs dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1898.

ART. 4. — Les associations professionnelles régulièrement constituées entre fonctionnaires ne pourront se concerter ou

s'affilier qu'entre elles et pour la sauvegarde de leurs intérêts communs.

Ces unions seront soumises aux règles prescrites par les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la loi du 21 mars 1884.

ART. 5. — Tout membre d'une association professionnelle peut s'en retirer à tout instant dans les conditions fixées par l'article 7 de la loi du 21 mars 1884.

ART. 6. — Tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime simultanément avec d'autres et après une injonction à lui adressée, aura refusé sa coopération au service public auquel il est attaché, sera révoqué de sa fonction sans préjudice des sanctions pénales.

Tout fonctionnaire qui, par paroles, écrits ou menaces, en aura provoqué d'autres à refuser simultanément leur coopération aux services publics en vue d'en suspendre ou d'en empêcher le fonctionnement sera puni d'un emprisonnement de six jours à six mois.

Si la provocation a été suivie d'effet ou si l'auteur de la provocation a usé de l'influence que ses fonctions lui donnent sur ses subordonnés pour les inciter à refuser le service, la peine pourra être portée à un an.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

Tout fonctionnaire condamné par application des paragraphes 1 et 2 du présent article, sera en outre puni d'interdiction de toute fonction ou emploi public pendant un an au moins et dix ans au plus.

ART. 7. — Seront punis d'une amende de 16 à 2.000

francs et en cas de récidive d'une amende double ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles 2 et 4 de la présente demande.

Les associations irrégulièrement formées pourront être dissoutes par jugement du tribunal civil prononcé à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

Vu : le Président de la thèse,

RAOUL JAY

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

BEBEL. — La femme dans le passé, le présent et l'avenir. Paris, 1891.

BERTHÉLEMY. — Traité de droit administratif. Paris, 1906.

— Revue de Paris du 15 février 1906. Les syndicats de fonctionnaires.

— La crise du fonctionnarisme. Lyon, 1906.

BONCOUR (Paul). — Les syndicats de fonctionnaires. Paris, 1906.

— Le fédéralisme économique.

BOURGUIN. — Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat. Paris, 1906.

Les systèmes socialistes et l'évolution économique.
Paris, 1906.

DARESTE. — La justice administrative.

DUGUIT. — L'Etat. Les gouvernants et les agents. Paris, 1902.

ENGELS. — Les origines de la société. Paris, 1901.

EICHTAL (d'). — Le projet de loi sur l'arbitrage et la grève obligatoire, 1901.

HAURIU. — Précis de droit public et administratif.

Jaurès (Jean). — Esquisse provisoire de l'organisation industrielle. Revue socialiste. Août 1895.

- KAMMERER. — La fonction publique en Allemagne. Thèse, Paris, 1898.
- LABAND. — Le droit public et l'empire allemand. Paris, Giard et Brière, 1904.
- LAFERRIÈRE. — Traité de juridiction administrative. Paris, 1887.
- LEROY (Maxime). — Syndicats de fonctionnaires. Paris, 1906.
- MEISTERLIN. — Die Verhältnisse der staatsdiener nach rechtlichen grundsätzen.
- MANHEIM. — Les manufactures de l'Etat.
- NÉZARD (Henri). — Théorie juridique de la fonction publique. Thèse, Paris, 1901.
- PIC (Paul). — Traité de législation industrielle.
- RENARD (Georges). — Le régime socialiste. Paris, 1898. Paroles d'avenir. Paris, 1904.
- SCHOEFFLE. — Quintessence du socialisme. Paris, 1881.
- SIEGFRIED. — La démocratie en Nouvelle-Zélande. Paris, 1906.
- SEYDEL. — Baierisches staatrecht. Munich, 1896.
- TROUILLOT et CHAPSAL. — Du contrat d'association. Commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1901. Paris, 1902.
- VANDERVELDE. — Le collectivisme et l'évolution industrielle. Librairie socialiste. Paris, 1904.
- VERMANT. — Les grèves de chemins de fer en Hollande en 1903.

REVUES, BULLETINS, BROCHURES, ETC.

Bulletin de l'Office Social de Lyon, année 1905. — *Les syndicats de fonctionnaires*, par E. Levy, Brouilhet et Pic.

Bulletin officiel de l'Association générale des sous-agents des Postes et Télégraphes de France et des Colonies.
Décembre 1905. Compte-rendu des travaux de l'Assemblée générale de 1905.

Le Mouvement socialiste :

15 mars 1903. — La politique syndicale du ministère Combes. par R. Briquet.

15 juillet 1905. — Les syndicats des travailleurs municipaux et la jurisprudence, par R. Briquet.

15 juillet 1905. — Les travailleurs municipaux et la loi de 1884, par Uhry.

15 février 1906. — Les syndicats et les employés de l'Etat. par Gabriel Beaubois.

15 février 1906. — Le syndicalisme universitaire, par T. M. Laurin.

Musée social. *Annales*. Mai et juin 1905. Examen du rapport de M. Barthou député, au nom de la Commission tendant à modifier la loi de 1884 sur les syndicats professionnels.

Rapport Barthou au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions de loi tendant à modifier la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels.

Chambre des députés, n° 1418, annexe au procès-verbal de la séance du 28 décembre 1903.

Répertoire Becquet verbo. Louage de Travail. Arthur Toutain.

Répertoire du droit français. Fuzier-Hermann, verbo *coalition*.

Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale

Août-septembre 1905. — *L'Association générale des sous-agents des Postes et Télégraphes peut-elle, légalement, se transformer en syndicat*, par Paul Pic.

Novembre-décembre 1905. — *Chronique parlementaire.*

Les syndicats de fonctionnaires, par Paul Pic.

La Renaissance latine, 15 janvier 1905. Décentralisation et monopole, par Paul Boncour.

Revue bleue. Articles de Georges Cahen.

3 juin 1905. — Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs.

17 juin 1905. — Associations et Fédérations de fonctionnaires. Leur organisation.

8 juillet 1905. — Les associations de fonctionnaires. Leur propagande et la discipline des agents.

19 avril 1906. — Le syndicalisme chez les fonctionnaires.

Revue bleue, 2 décembre 1905. — Questions universitaires. Associations ou syndicats, par Gustave Lanson professeur à la Sorbonne.

Revue de Paris. 15 février 1906. Les syndicats de fonctionnaires, par Henry Berthélemy.

15 mars 1906. Les syndicats d'instituteurs, par Barthou.

Revue politique et parlementaire.

10 mars 1906. — Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie, par A. Berthod.

10 juillet 1906. — Les syndicats de fonctionnaires, par Georges Cahen.

Revue socialiste, mai 1901. — La réglementation des grèves et de l'arbitrage, par Jean Jaurès.

JOURNAUX

Humanité. — 15 septembre 1905. La crise postale. L'idée syndicale en marche.

Aurore. — 18 septembre 1905. La réunion de Rouen.

Action. — 23 septembre 1905. Dans les P.-T.-T.

Humanité. — 25 septembre 1905. Les sous-agents du XVII^e arrondissement.

Radical. — 20 septembre 1905. La Bourse du Travail interdite.

Temps. — 23 septembre 1905. L'association générale des sous-agents des Postes.

Petite République. — 26 septembre 1905. A la veille du Congrès.

Presse. — 27 septembre 1905. Les désavantages du syndicat.

Action. — 28 septembre 1905. La Fédération des P.-T.-T.

Libre Parole. — 28 septembre 1905. Ce que l'on pense dans les Postes.

Humanité. — 28 septembre 1905. Le Congrès des sous-agents.

Liberté. — 30 septembre 1905, Le Congrès des postiers.

Humanité. — 30 septembre 1905. La grande journée.

Libre Parole. — 2 octobre 1905. La fête de la Sorbonne.

Echo de Paris. — 2 octobre 1905. Au gymnase de la rue
Lhomond.

Aurore. — 7 octobre 1905. Les agents des postes.

Petite République. — 9 octobre 1905. Le meeting de Tours.

Temps. — 23 octobre 1905. Le meeting des sous-agents des
postes.

Lanterne. — 24 octobre 1905. Les postiers.

Humanité. — 26 octobre 1906. Les syndicalisme dans les
postes.

Echo de Paris. — 29 octobre 1905. Le parquet et les syndi-
cats.

Action. — 21 septembre 1905. Fonctionnaires de la mendi-
cité.

Humanité. — 21 septembre 1905. Bastilles à démolir.

Action. — 14 septembre 1905. Les traitements de misère.

Matin. — 1^{er} septembre 1905. L'enfer des postes.

Humanité. — 5 octobre 1905. Une lettre de M. de Pres-
sensé.

— 14 novembre 1905. Le syndicalisme des institu-
teurs.

Lanterne. — 4 février 1906. Réponse à M. Barthou.

Humanité. — 4 février 1906. M. Barthou et les syndicats.

Action. — 1^{er} octobre 1905. Libertés syndicales.

Siècle. — 1^{er} octobre 1905. Grève et syndicat.

Matin. — 7 novembre 1905. Les fonctionnaires s'associent.

Débats. — 14 septembre 1905. Les agents des postes.

Temps. — 9 novembre 1905. Le syndicalisme devant la Chambre.

Eclair. — 24 octobre 1905. L'école rouge.

Temps. — 24 octobre 1905. Le règne de la loi.

— 14 septembre 1905. Les fonctionnaires.

— 14 septembre 1905. La crise du fonctionnarisme.

— 29 janvier 1906. République et syndicats.

— 30 janvier 1906. Les fonctionnaires et le Parlement.

— 6 février 1906. Un discours de M. Barthou.

Autorité. — 29 septembre 1905. Associations politiques.

Humanité. — 24 novembre 1905. Les instituteurs syndicalistes.

Temps. — 25 novembre 1905. Le danger.

— 25 novembre 1905. Les travailleurs de l'Etat.

Matin. — 27 octobre 1905. La question de droit syndical.

République Française. — 7 novembre 1905. Syndicats de fonctionnaires.

Peuple Français. — 17 septembre 1905. Les fonctionnaires syndiqués.

Siècle. — 14 septembre 1905. Les syndicats de fonctionnaires.

Gil Blas. — 13 septembre 1905. L'autorité.

Humanité. — 13 septembre 1905. Le litige syndical.

Lanterne. — 8 novembre 1905. La liberté syndicale.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I. — L'Etat actuel de notre législation sur la question du droit de syndicat et du droit de grève des fonctionnaires publics.....	7
CHAPITRE II. — Historique de la question en France..	22
CHAPITRE III. — La question au point de vue des con- séquences juridiques.....	69
CHAPITRE IV. — La question au point de vue des con- séquences politiques.....	76
CHAPITRE V. — Théorie du lien juridique qui unit l'Etat et les fonctionnaires publics.....	95
CHAPITRE VI. — La question du droit de syndicat et du droit de grève des fonctionnaires publics en législation étrangère.....	116
CHAPITRE VII. — Critiques des mesures prises ou pro- posées en France au sujet des droits de syndicat, d'association et de grève des fonctionnaires publics	138

CHAPITRE VIII. — Conclusions.....	153
I. — Fonctionnaires d'autorité.....	155
II. — Fonctionnaires de gestion.....	156
1° Droit d'associations.....	156
2° Droit de syndicat.....	157
3° Droit de grève.....	164
APPENDICE. — Projet de loi Clemenceau sur les asso- ciations de fonctionnaires.....	185
BIBLIOGRAPHIE.....	191

